

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

La función pública superior en Estados Unidos

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Juan de la Cruz Ferrer

DIRECTOR:

Laureano López Rodó

Madrid, 2015

925
139

Juan de la Cruz Ferrer



1-50-27200-1

LA FUNCION PUBLICA SUPERIOR EN ESTADOS UNIDOS

Departamento de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
1985



BIBLIOTECA

Colección Tesis Doctorales. Nº

159/85

© Juan de la Cruz Ferrer

Edita e imprime la Editorial de la Universidad
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía
Noviciado, 3 28015 Madrid
Madrid, 1985

Xerox 9400 X 721

Depósito Legal: M-32950-1985

JUAN DE LA CRUZ FERRER

LA FUNCION PUBLICA SUPERIOR EN ESTADOS UNIDOS

Director:

LAUREANO LOPEZ RODO

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO - UNIVERSIDAD COMPLUTENSE**

1983

PROLOGO

III

En 1978 me interesé por la noticia de que la administración CARTER pretendía reformar el régimen jurídico de la función pública federal de los Estados Unidos. Entonces era simplemente un proyecto ambicioso mirado con ilusión por algunos y con recelo por otros. Dediqué al tema un artículo (1) que fue reproducido por varias publicaciones españolas y no volví a tener noticias de la cuestión hasta 1980, cuando el Profesor LOPEZ RODO, en su calidad de Catedrático de Derecho Administrativo y de Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, me brindó la posibilidad de estudiar la abundantísima documentación elaborada por la Administración y el Congreso de los Estados Unidos, antes y después de la reforma, para prepararla y llevarla a cabo, y de conectar con destacadas personalidades de los ambientes universitarios y administrativos norteamericanos.

La reforma plasmada en la Civil Service Reform Act de 1978 constituye un impresionante esfuerzo de la Administración federal para adecuar las estructuras y el régimen de su función pública a las necesidades actuales del país. Me pareció, por tanto, un tema de suficiente interés para dedicarle el presente trabajo y, una vez concluido con las naturales limitaciones y deficiencias de toda tarea humana, me ratifico en la idea de que ha merecido la pena.

La investigación en un sistema jurídico-administrativo extranjero plantea un buen número de obstáculos y dificultades.

(1) U.S.A. Un proyecto ambicioso y popular: limpiar los engranajes de la burocracia. Nuestro Tiempo nº 286, Abril 1978 pp. 69-72.

des pues es necesario comprender el sistema político y administrativo del país para comenzar a hacerse cargo de las implicaciones y trascendencia del objeto investigado. Captados los principios fundamentales del sistema, tampoco es fácil ir asimilando las soluciones concretas por las que se articula el régimen de la función pública federal, porque a veces resultan bastante extrañas a nuestra mentalidad jurídica. Con estas premisas, quizás pueda entenderse que se necesita una buena dosis de paciencia y de flexibilidad intelectual para asimilar una teoría y una práctica administrativa que no resulta nada familiar. La tarea investigadora no ha sido, sin embargo, de genialidad sino más bien -como casi todas- de constancia y empeño. Lo único necesario era colocar cada pieza en su lugar del rompecabezas bajo la dirección de mentes jurídicas expertas.

En este sentido, la gran peculiaridad de esta investigación, y quizás su mayor aportación es que, no solamente se ha revisado de forma exhaustiva la bibliografía existente, sino que, con carácter principal, se han analizado centenares de documentos en que se plasma la praxis jurídico-administrativa de la función pública federal: además de la propia ley de reforma, se han estudiado reglamentos, circulares internas, instrucciones de servicio, dossiers de estudios y encuestas preparados por las agencias, Memorandums del Presidente a los Departamentos sobre la reforma, actas de Congresos, seminarios y coloquios, textos de discursos... un sin fin de documentos -muchos no publicados- en los que se toma el pulso de una Administración y el esfuerzo por reformar su función pública.

Comprendida, hasta un cierto punto, esa realidad administrativa, las ideas se han sometido a un esquema y los datos al orden lógico que aquél imponía. Muchos conocimientos se han quedado en el tintero, pero la mayoría son el sustrato gnoseológico que ha permitido una cierta claridad y rigor expositivo, pero esta es cuestión que ya no me toca a mí juzgar.

Una vez finalizado el trabajo queda un profundo agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones sin cuya colaboración, en muchos casos, hubiera sido imposible llevarlo a término.

En primer lugar, mi agradecimiento a D. Laureano LOPEZ RODO por su amable y constante dedicación a la orientación y dirección del trabajo de investigación y por su exquisito respeto hacia las opiniones que he expresado en el ejercicio de mi libertad científica.

La Secretaría de Estado de Universidades e Investigación ha hecho posible la realización de esta investigación concediéndome una beca sin la cual difícilmente hubiera podido dedicarme a este trabajo.

Imprescindible ha sido la ayuda prestada por algunas personas e instituciones de Estados Unidos. En primer lugar, J. Douglas HOFF de la Office of Personnel Management (Office of Public Affairs) no ha reparado en medios para facilitar toda la asistencia técnica y científica necesaria para la

VI

realización del proyecto. También han sido de gran utilidad las opiniones de otros dos Directores de la misma Oficina: Hugh A. STREHLE (Executive Personnel Programs Division) y Michael SANERA (Office of Planing and Evaluation). Asimismo, Walter GELLHORN, Profesor de Administrative Law en la Universidad de Columbia, y James L. SUNDQUIST, Senior Fellow de la Brookings Institution y Director de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas, me prestaron una inapreciable ayuda para encauzar el planteamiento y desarrollo del tema de investigación. Susan J. BOLEY, Directora de la Biblioteca de la Administrative Conference de los Estados Unidos, también me ha facilitado una documentación y bibliografía del máximo interés.

En la recogida del material de investigación también han tenido una colaboración importante el Servicio de Documentación y la Biblioteca del I.I.C.A. en Bruselas, la Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública gracias a Quiteria SANCHEZ ARROYO y a María del Carmen JAUDENES, y la del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho (Universidad Complutense) gracias a la constante atención de María del Carmen PEREZ MARTIN.

Finalmente, mi agradecimiento a Carlos LARRAINZAR, a Manuel J. MARTIN y a Antonio ALEPUZ por sus comentarios sobre algunas cuestiones del proyecto y por su ánimo. Gracias también a Margarita SANCHEZ ANTONINO, Javier GARDEAZABAL, y a Ignacio ROLDAN por su ayuda.

Pilar CALVO y Amparo AGUILAR han mecanografiado y compuesto el texto original, facilitando notablemente su lectura por el esmero que han puesto en su trabajo.

Finalmente mi agradecimiento en esta relación, que parece casi exhaustiva, a todos aquellos que quizás hayan tenido un papel tan importante como las personas mencionadas y que contribuyeron a mantener el esfuerzo de la investigación con su trato amable y su constante apoyo.

INDICE

VIII

INTRODUCCION	2
------------------------	---

CAPITULO PRIMERO: LOS PRESUPUESTOS HISTORICOS Y CONCEPTUA- LES DE LA FUNCION PUBLICA NORTEAMERICANA

I. LA FORMACION HISTORICA DE LA FUNCION PUBLICA FEDERAL Y EL MEDIO SOCIAL AMERICANO.	18
1. LA CONSTITUCION Y LOS COMIENZOS ADMINISTRATIVOS, 1789- 1828.	20
A/ La Herencia del régimen colonial	21
B/ La Constitución	23
C/ Los federalistas y la nueva Administración	27
a) George WASHINGTON	27
b) ADAMS y los "midnight appointments".	28
D/ Instauración del principio de rotación	29
a) JEFFERSON	29
b) La Ternure of Office Act	32
E/ Conclusión	33
2. EL TRIUNFO DEL SPOILS SYSTEM, 1829-1861	36
A/ La filosofía política del igualitarismos social	37
B/ Andrew JACKSON y la inauguración del sistema.	40
C/ El apogeo del spoils system	44
D/ Análisis y conclusiones	47
3. EL OCASO DEL SPOILS SYSTEM Y LA REFORMA DE 1883	49
A/ Lincoln y la Guerra Civil.	51
B/ Los primeros intentos de reforma	54
C/ La GRANT Civil Service Commission	55
D/ La Pendleton Act de 1883	58
4. LA EXTENSION DEL MERIT SYSTEM, 1883-1932	62
A/ Aplicación y problemas iniciales del sistema de méritos	64
a) El despegue de la Civil Service Commission	64
b) CLEVELAND Y HARRISON	65
c) MCKINLEY: los cargos políticos y la guerra con España	68
B/ El influjo de T. Roosevelt y la modernización administrati- va.	71
C/ El impacto de la Primera Guerra Mundial y los años 20	72

IX

5. DE LA PRIMITIVA ORGANIZACION A LA MODERNA ADMINISTRACION DE PERSONAL	75
A/ El "New Deal"	75
a) El concepto de la carrera administrativa	77
b) La Segunda Guerra Mundial	78
B/ Del "Fair Deal" al "New Federalism"	79
a) TRUMAN	79
b) La vuelta de los republicanos y la administración EISENHOWER	80
c) De KENNEDY A NIXON	82
C/ LAS COMISIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA	84
a) El Comité BROWNLOW	84
b) Primera Comisión HOOVER	85
c) Segunda Comisión HOOVER	86
d) El ASH Council	87
II. NOTAS CARACTERISTICAS DE LA FUNCION PUBLICA FEDERAL ..	88
1. "RESPONSIVENESS": SENSIBILIDAD A LA VOLUNTAD POPULAR	88
A/ Fundamento	89
a) La concepción del funcionario público como autoridad en el régimen administrativo francés.	89
b) El funcionario público como "trustee" en EE. UU.	90
B/ Manifestaciones	94
a) Antielitismo	94
b) Sometimiento a control: patronazgo político y meritocracia	95
2. PRAGMATISMO	97
A/ Ausencia de reflexión teórica	97
B/ Ausencia de un estatuto unitario de la función pública	98

CAPITULO SEGUNDO: **LA REFORMA DE 1978**

I. LAS CIRCUNSTANCIAS DETERMINANTES DE LA REFORMA	104
1. LAS IMPLICACIONES DE LA FUNCION PUBLICA EN EL ASUNTO WATERGATE.	105
A/ El fraude al sistema de méritos	105
B/ Principales propuestas de reforma:	107
a) Provisión de cargos políticos	107
b) Neutralidad política del personal de carrera	108
c) Configuración de un nuevo sistema para los funcionarios superiores de carrera y de designación política	109
d) Clarificación de las funciones de la Civil Service Commission.	109
2. LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS ECONOMICA DEL WELFARE STATE SOBRE LA FUNCION PUBLICA.	111
3. LA VOLUNTAD REFORMISTA DEL PRESIDENTE CARTER.	115
II. PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY	119
1. EL PROYECTO DE DIRECCION DE PERSONAL.	120
2. LOS PLANES DE REORGANIZACION	124
3. TRAMITACION Y APROBACION DE LA CSRA	125
III. PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA CIVIL SERVICE REFORM ACT	127
1. LAS REFORMAS EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	129
A/ Organización y funciones de la Oficina de Dirección de Personal (OPM)	130
B/ Organización y funciones de la Junta de Protección del Sistema de Méritos (MSPB) y de su Consejo Especial:	132
a) Organización	132
b) Funciones de la Junta	133
c) Funciones del Consejo Especial	134
2. PRINCIPALES MODIFICACIONES EN EL ESTATUTO DE LA FUNCION PUBLICA FEDERAL.	135
A/ Los principios del sistema de méritos	135
B/ El desarrollo de la carrera en base al rendimiento:	139
a) Sistema de evaluación de rendimientos	139
b) Repercusiones en la carrera del funcionario.	140

CAPITULO TERCERO: CONFIGURACION DE LA FUNCION PUBLICA SUPERIOR

I. EL ESTADO DE UNA CUESTION PROBLEMÁTICA	144
1. PLANTEAMIENTOS INICIALES.	146
2. DESARROLLOS POSTERIORES.	150
3. EL DISTINTIVO DEL "SES".	152
II. ESTRUCTURA DEL SERVICIO EJECUTIVO SUPERIOR	153
1. DEFINICION.	153
2. CARACTERISTICAS.	153
3. AMBITO DE COBERTURA.	156
A/ Exclusiones legales	157
B/ Exclusiones por el Presidente	157
4. ESTRUCTURA DE PUESTOS :	158
A/ Puestos reservados	158
B/ Puestos generales	158
C/ Número de puestos por agencia	158
5. TIPOS DE NOMBRAMIENTOS	159
A/ Nombramientos de carrera	159
B/ Nombramientos no de carrera	160
C/ Nombramientos temporales	160
III. FIN DEL SERVICIO	161
1. EFICACIA:	162
A/ Disponibilidad de personal capacitado	162
B/ Someter el estatuto personal al rendimiento	163
C/ Asegurar la continuidad en la prestación de los servicios y la neutralidad política de la Administración.	164
2. LEGALIDAD.	166
IV. NATURALEZA	167
1. Caracterización negativa frente al cuerpo:	167
A/ Estructura de ordenación	168
B/ Grupo social	168
C/ Grupo de presión	169
2. CARACTERIZACION POSITIVA COMO SERVICIO.	171

CAPITULO CUARTO: **COMPOSICION Y DINAMICA**

1. LOS EJECUTIVOS DE CARRERA	175
1. EL PROCESO ASCENDENTE: DE LA POLITIZACION AL PROFESIONA LISMO.	177
2. CARACTERISTICAS:	179
A/ Acceso a la función pública	180
B/ Situación	180
C/ Experiencia	181
D/ Edad	182
E/ Nivel de educación	182
F/ Representatividad	183
G/ Descripción de conjunto	184
3. DINAMICA FUNCIONAL	184
A/ Las funciones típicas	185
B/ Las pautas de actuación	187
II. LOS EJECUTIVOS DE DESIGNACION POLITICA	189
1. SELECCION	190
A/ Los responsables	191
B/ Procedimientos de selección	193
a) EISENHOWER	194
b) KENNEDY	195
c) JOHNSON	197
d) NIXON	198
e) CARTER	201
f) REAGAN	202
2. CARACTERISTICAS	203
A/ Experiencia	203
B/ Transitoriedad	204
C/ Edad	208
D/ Nivel de educación	208
E/ Filiación partidista	209
3. DINAMICA FUNCIONAL	210
A/ Funciones externas	210
B/ Funciones internas	212

III. <u>EL SES COMO ESTRUCTURA DE COLABORACION</u>	214
1. LOS OBSTACULOS	216
A/ La sumisión a un partido	216
B/ La sumisión al Congreso	217
C/ Seguridad en el cargo	218
D/ Especialización técnica	219
2. LAS VIAS DE SOLUCION	219
A/ Neutralidad de la Administración	219
B/ Clarificación de la jerarquía administrativa	221
C/ Evaluación de rendimientos	222
D/ Formación de cuadros administrativos de dirección	224
3. CONCLUSION	226

XIV

CAPITULO QUINTO: EL ESTATUTO DE LA FUNCION PUBLICA SUPERIOR

I. INCORPORACION	230
1. DISPOSICIONES GENERALES	231
2. RECLUTAMIENTO DE EJECUTIVOS DE CARRERA	233
A/ Proceso de selección	233
B/ Período de prueba	235
3. RECLUTAMIENTO DE EJECUTIVOS NO DE CARRERA Y TEMPORALES	236
II. FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO	237
1. PLANTEAMIENTO	239
2. OBJETIVOS	241
3. MODALIDADES	243
A/ La formación Universitaria para la Administración Pública	244
B/ Iniciativas de la Administración federal	247
a) Los executive Seminar Centers	248
b) El Federal Executive Institute	248
III. EVALUACION DE RENDIMIENTOS	249
1. DETERMINACION DE LOS CRITERIOS DE EVALUACION	251
2. PROCEDIMIENTO DE EVALUACION	253
3. EFECTOS DE LA CALIFICACION	254
4. FINALIDAD DEL SISTEMA	256
IV. REMUNERACION	257
1. DETERMINACION DE SUELDOS	258
2. PRIMAS POR RENDIMIENTO	259
3. PROBLEMAS DE APLICACION	261
V. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	262

VI. <u>TRASLADOS</u>	264
VII. <u>SEPARACION DEL SERVICIO Y GARANTIAS POSTERIORES</u> . . .	267
VIII. <u>ACCESO A INSTANCIAS DE REVISION CUASI-JURISDICCIONAL Y JURISDICCIONAL</u>	268
1. ACCIONES ANTE EL CONSEJO ESPECIAL	269
A/ Actuaciones del Consejo Especial	269
a) Alegación de decisión prohibida en materia de personal	269
b) Revelación de violaciones de la ley	270
c) Actuaciones derivadas de las investigaciones	273
d) Investigaciones sobre otras materias	275
e) Prohibición de sanciones disciplinarias durante las investigaciones	276
f) Proposición de sanción disciplinaria	276
g) Personación del Consejo Especial en los procedimientos ante la Junta.	277
B/ INTERVENCION DE LA JUNTA A PETICION DEL CONSEJO ESPECIAL	278
a) Procedimiento sancionador a instancia del Consejo Especial	278
b) Procedimiento para instar la suspensión de actuaciones.	279
2. RECURSO DE ALZADA ANTE LA JUNTA DE PROTECCION DEL SISTEMA DE MERITOS	280
A/ Sujetos	280
a) Organó administrativo competente	280
b) Interesados	281
B/ Objeto	281
C/ Fases	281
3. REVISION JUDICIAL DE LAS DECISIONES DE LA JUNTA . . .	284
A/ Sujetos	284
a) Organó jurisdiccional competente	284
b) Interesados	285
B/ Objeto	286

**CAPITULO SEXTO: CONTROL ADMINISTRATIVO, CONTROL POLITICO
Y POSICION CONSTITUCIONAL DE LA FUNCION
PUBLICA SUPERIOR**

I. CONTROL ADMINISTRATIVO	292
1. POSICION Y METODOS DE LA OFICINA DE DIRECCION DE PERSONAL	293
A/ Estructura y posición	293
a) Estructura	293
b) Posición	294
B/ Métodos de Actuación	296
a) Delegación	296
b) Coordinación	296
c) Control	297
2. POSICION Y SIGNIFICADO DE LAS FUNCIONES DE LA JUNTA DE PROTECCION Y DE SU CONSEJO ESPECIAL	298
A/ Posición	299
B/ Significado de las funciones de la Junta: función pública y Derecho Administrativo.	301
II. CONTROL POLITICO	304
1. EL CONGRESO	305
A/ Controles formales	307
a) Aprobación de nombramientos	307
b) Organización de los servicios públicos	309
c) Aprobación de créditos	311
d) El impeachment	313
e) Poder de encuesta	314
B/ Controles informales	316
2. EL PRESIDENTE	318
A/ Nombramiento y destitución de funcionarios	320
B/ Potestad reglamentaria	325
C/ Reorganización de servicios	328
D/ Prerrogativas ante el Congreso	329
III. LA POSICION CONSTITUCIONAL DE LA FUNCION PUBLICA SUPERIOR	331
1. SUBORDINACION JERARQUICA AL PRESIDENTE	333
2. AUTONOMIA DEL SERVICIO EJECUTIVO SUPERIOR	339

CONCLUSIONES	343
BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACION	352
BIBLIOGRAFIA	353
DOCUMENTACION	373

ABREVIATURAS

CIA	Central Intelligence Agency
CSC	Civil Service Commission
CSRA	Civil Service Reform Act
E.L.	Executive Level
E.O.	Executive Order
EOP	Executive Office of the President
ERB	Executive Resources Board
FBI	Federal Bureau of Investigation
GAO	General Accounting Office
GPO	Government Printing Office
G.S.	General Schedule
IICA	Instituto Intrnacional de Ciencias Administrativas
MSPB	Merit System Protection Board
OMB	Office of Management and Budget
OPM	Office of Personnel Management
P.A.R.	Public Administration Review
PRB	Performance Review Board
R.I.C.A.	Revista Internacional de Ciencias Administrativas

INTRODUCCION

En un Estado social y democrático de Derecho, la Administración Pública es objeto de una constante atención para que su posición y funciones se adecuen a los principios rectores que el ordenamiento jurídico establece para configurar la realidad social. El objeto de esta atención es mejorar el arte de gobernar en el contexto de la democracia, es decir, alcanzar un mayor nivel de eficacia al servicio del interés general con un respeto más pleno de la Ley y el Derecho y de los derechos y libertades que consagra.

El sistema de separación de poderes confía a la Administración la ejecución de las leyes debiendo servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Si los valores superiores del ordenamiento jurídico son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, esto significa para la Administración un compromiso con la promoción y configuración del orden social para que se reflejen efectivamente los valores que el ordenamiento jurídico preconiza, tarea que plantea necesariamente la cuestión de la calidad del gobierno, que en sentido amplio se identifica con la función ejecutiva de la Administración, y que nos conduce necesariamente a la preparación y capacitación de sus agentes. Si se quiere mejorar el arte de gobernar habrá que prestar una especialísima atención a los agentes en que la comunidad ha depositado su confianza para que ejerzan las tareas ejecutivas. Además, en un sistema democrático, el arte de gobernar no puede desentenderse de los valores superiores del ordenamiento jurídico y, por tanto, debe integrarse en el sistema

representativo y tener como norte los dictados de la voluntad popular.

Planteada así la cuestión nos ha llamado la atención el sistema de función pública establecido en Estados Unidos pues el funcionario público es considerado como un "trustee" que debe permanecer en constante sintonía con la voluntad del cuerpo social a la vez que debe desempeñar sus funciones con una capacitación técnica y una eficiencia similar a la del personal del sector privado.

Aunque el Derecho Administrativo continental ha tenido muy presente que la función pública, en el ejercicio de las competencias de los órganos que representa, debe estar sometida a las leyes y actuar en el campo de legitimación habilitado por aquéllas, también es cierto que en la concepción del funcionario público subsiste algún vestigio inconsciente y multiseccular heredado del Antiguo Régimen que pone obstáculos a una configuración efectivamente democrática.

En los Estados Unidos una concepción intrínsecamente política de la función pública ha establecido en el fundamento de la institución los principios democráticos enraizados en la mentalidad americana. Si en los primeros tiempos de la Unión se mantuvo un sistema aristocrático por las circunstancias de aquella etapa histórica a la que se ha llamado el "Termidor americano", desde la instauración de la democracia jacksoniana hasta nuestros días los funcio-

narios han comprendido -con escasas excepciones- que el gobierno pertenece al pueblo y que ellos son "trustees" y no propietarios, en el uso de la autoridad pública.

Ante este planteamiento de la función pública, puede revestir cierto interés el análisis de las medidas adoptadas en aquel país para hacer progresar el arte de la administración con una estricta sujeción a los principios constitucionales, es decir, el estudio del marco legal establecido para promover una mayor eficacia y una mayor juridicidad de la actuación administrativa que son cuestiones imprescindibles para la efectiva vigencia del imperio de la ley en un Estado social y democrático de Derecho.

En el momento actual estas medidas tienen un especial interés ya que en 1978 se lleva a cabo una reforma profunda y sustancial de la función pública federal cuyo régimen jurídico original y sustancialmente no derogado hasta esa fecha databa de 1883... La Civil Service Reform Act, firmada por el Presidente CARTER el 13 de octubre de 1978, es el resultado del empeño de una administración presidencial ayudada por el Congreso, los funcionarios y amplios sectores de la Universidad, para actualizar el estatuto de la función pública en consonancia con las circunstancias y exigencias de la sociedad actual.

1. OBJETO

El análisis global de esta amplia reforma legislativa hubiera proporcionado material para la realización de varios

trabajos de investigación como el presente por lo que, a la hora de definir el objeto de nuestro estudio, nos centramos en el punto neurálgico de la reforma: la instauración del Servicio Ejecutivo Superior (Senior Executive Service). El SES es la estructura orgánica constituida para agrupar bajo un mismo sistema de administración de personal a los funcionarios superiores de la Administración federal, ya sean de carrera o de designación política, haciendo depender su permanencia en el nuevo Servicio del rendimiento profesional periódicamente evaluado.

La ley no sólo configura esta estructura organizativa sino que regula también el estatuto de los funcionarios superiores encuadrados en aquella, con una técnica jurídica que dista bastante del método cartesiano, pero que merece un interés especial por la atención que presta a la definición de los deberes de los funcionarios y a las técnicas para su efectiva exigencia así como a la enunciación de sus derechos y a la creación de instancias independientes de tutela jurídica para su reivindicación frente a posibles conculcaciones.

Antes de la reforma, la función pública superior no había merecido una consideración jurídica autónoma por lo que el Título IV de la Civil Service Reform Act dedicado al SES pasa a constituir el régimen jurídico básico de los funcionarios superiores.

Al hilo de estas disposiciones se estudia la configuración del Servicio, su composición, el estatuto de sus miembros y sus relaciones con los órganos administrativos superiores y con los órganos constitucionales que sirven para delimitar

la posición de la función pública superior en un sistema de "poderes compartidos".

2. LIMITES

El objeto de estudio ha de ser necesariamente limitado si se quiere llegar a una exposición científica aceptable del tema propuesto. De ahí que no se contemple todo el régimen jurídico de la función pública federal sino únicamente el de la alta función pública y de modo parcial, pues la organización de la Administración federal en Departamentos y agencias autónomas, no sometidas ni a la jerarquía ni a la tutela estricta de aquéllos, dió lugar, en la situación anterior a la reforma, a una prolijidad inaudita de regímenes jurídicos que la ley del 78 respeta en algunos casos (fundamentalmente los de las agencias relacionadas con los servicios de inteligencia: la Drug Enforcement Administration y el Servicio exterior) pero estableciendo que sus normas pasan a constituir el derecho común de la función pública superior al que han de acercarse en lo posible los regímenes exceptuados legalmente o por autorización expresa del Presidente.

3. METODO

El objeto de investigación pertenece a un ordenamiento extranjero y ha sido escasamente tratado por la doctrina administrativa española por lo que el método adoptado ha sido el descriptivo. Se pretende abrir un camino de investigación exponiendo con la mayor claridad que nos ha sido posible

el contenido de un régimen jurídico de la función pública superior nada sistemático y de la realidad social y administrativa regulada con la esperanza de que trabajos posteriores capitalicen el esfuerzo realizado y puedan llevar a cabo una mayor profundización.

En una primera aproximación a un tema por completo extraño a nuestras instituciones y a nuestro sistema de Derecho Administrativo existían un buen número de nociones y planteamientos que no se podían dar por supuestos si se pretendía facilitar la comprensión del objeto central del trabajo de investigación. Para realizar esa introducción que familiarice con el sistema americano nos pareció que la mejor solución era el examen de las instituciones con el método histórico jurídico lo cual hace posible una justificación de su peculiar naturaleza y contenido.

Realizada esta tarea, era necesario exponer la realidad administrativa y su regulación jurídica para lo cual adoptamos el método seguido en trabajos similares -exégesis del ordenamiento- realizados por la doctrina española y francesa sobre otros sistemas de función pública. En este punto hay que observar que la función pública, en cuanto institución del Derecho Administrativo, con frecuencia no es analizada desde una perspectiva exclusivamente jurídica pues, con mayor intensidad que en otras instituciones, se adopta una perspectiva interdisciplinar acogiendo también los enfoques tanto de la Ciencia Política como de las Ciencias de la Administración.

En el caso de Estados Unidos, esta multiplicidad de enfoques se presenta con mayor intensidad pues, por la dinámica

peculiar del Derecho Administrativo en aquel país, la función pública no cae dentro del campo de esta disciplina científica. Por ello, la función pública superior había sido estudiada desde su perspectiva sociológica, política, de organización y dirección de personal, etc. pero no desde una perspectiva jurídico-administrativa. La aprobación de una ley que regula esta parcela atribuyéndole el carácter de institución proporciona una base normativa para emprender su estudio científico jurídico no sólo desde la perspectiva doctrinal del sistema de Droit Administratif sino también desde la perspectiva del Administrative Law pues la instauración por la ley de instancias de tutela cuasi-jurisdiccional establece los requisitos para que esta materia requiera una consideración jurídica autónoma dentro de un sistema de rule of law.

En la realización del trabajo, por tanto, era necesario asumir la herencia doctrinal recibida de aportaciones anteriores pero la voluntad de llevar a cabo un estudio jurídico-administrativo nos llevó a centrarnos de manera sustancial en la exégesis de las normas jurídicas apoyándonos en comentarios doctrinales sobre aspectos parciales de la reforma realizados por la doctrina administrativa francesa que proporcionaban una perspectiva científica afín a la nuestra.

A pesar de este enfoque principal, para poder ofrecer una panorámica completa algunas cuestiones se han tratado con el enfoque de la Ciencia de la Administración (Public Administration) pues era la única posibilidad de exponer

la realidad administrativa regulada sin olvidar que ese tratamiento de la cuestión no es accesorio para el Derecho Administrativo al haberse producido, con su inserción en la ley de reforma, una positivación jurídica de técnicas de organización, y dirección de personal que, si anteriormente sólo ofrecían un interés para la Ciencia de la Administración, ahora, también son interesantes para la ciencia jurídico-administrativa.

4. MATERIALES

El material fundamental de la investigación ha sido el articulado de la misma ley de reforma. Para su interpretación comenzamos analizando la abundantísima documentación preparada por el Congreso, por la Civil Service Commission (ahora Office of Personnel Management) y por la General Accounting Office, que fue recogida en cientos de documentos, entre los que cabe destacar los boletines de las Cámaras sobre el proceso de tramitación de la ley los informes finales de las Task Forces constituídas por el Presidente CARTER y en los que colaboraron cientos de funcionarios, políticos, empresarios, líderes sindicales y profesores de Universidad; y los informes al Congreso del Comptroller General. El planteamiento predominante de esta documentación es la consideración técnica de la dirección de personal para perfeccionar los sistemas de administración que garanticen la eficacia y la legalidad.

Para lograr una primera aproximación científica a la cuestión pasamos al análisis sistemático de los abundantes estudios doctrinales recogidos, sobre todo, en la Public Administration Review cuyo enfoque predominante era la Ciencia de la Administración. Tras esto se ha logrado conocer globalmente con cierta profundidad el fenómeno que se pretendía estudiar pero restaba por realizar la tarea quizá más difícil: la traducción de las categorías científico-administrativas a una formulación e interpretación científico-jurídica sobre la base de los preceptos legales que habían positivado esas técnicas y categorías científicas de organización y dirección de personal.

De esta forma, una cuestión que inicialmente parecía tener su enfoque científico más adecuado desde la perspectiva de la gestión empresarial de la Administración encaja con plenitud de sentido y justificación en la institución jurídico-administrativa de la función pública. Para dar el salto institucional han sido imprescindibles las aportaciones de la doctrina francesa anteriormente mencionadas y por ello este trabajo es deudor intelectual agradecido de la aportación inicial Gerard CONAC sobre la función pública federal (1958) y de las posteriores aportaciones sobre cuestiones parciales realizadas por Martine LAMARQUE (1971, 1972, 1978) y por Nicole GAIN (1982).

Este núcleo fundamental de documentación y bibliografía ha sido completado con aportaciones doctrinales significativas de la Ciencia de la Administración (Public Administration) y de Ciencia Política. En el apartado final de referencias

se relacionan las fuentes consultadas que, sin pretensión de exhaustiva si constituyen una base de información aceptable.

5. PLAN DE LA OBRA

El esquema del trabajo ha seguido en lo posible el plan clásico de cuestiones a tratar en el análisis de la función pública. La peculiaridad y la lejanía del objeto del estudio justifican una amplia introducción por medio de dos capítulos en los que se expone la formación histórica de la función pública federal en el medio social americano y los principios básicos de la reforma de 1978, indispensable para comprender la ecología administrativa en la que se inserta la función pública superior. Tras esto se expone su configuración, con composición y dinámica, estatuto jurídico y relaciones con los órganos administrativos superiores y con los órganos constitucionales.

El primer capítulo se estructura en dos secciones que tratan sobre los presupuestos históricos y conceptuales de la función pública federal. La primera sección se divide en cinco apartados elaborados sobre las fases más significativas de la evolución histórica: el régimen de función pública instaurado por la Constitución y la labor realizada por los primeros Presidentes; la instauración del spoils system por la democracia jacksoniana con el análisis de sus ventajas y perjuicios; el comienzo de la crisis del sistema de botín tras la guerra de Secesión, con la Presidencia de Abraham LINCOLN y la implantación del sistema de méritos por la PENDLETON Act

de 1883; los primeros desarrollos de la moderna administración de personal desde la reforma hasta la gran depresión y, finalmente, la etapa "contemporánea" de la función pública federal que comienza con el New Deal y que, afianzándose en las administraciones presidenciales demócratas desde 1933-1952, llega hasta nuestros días con el decisivo impulso de la labor realizada por las Comisiones de reforma administrativa.

En la segunda sección se exponen los principios subyacentes en la función pública norteamericana que justifican la peculiaridad de su régimen jurídico: la sensibilidad a la voluntad popular o "responsiveness" por la que el funcionario es considerado como un "trustee" y que se contrapone a la concepción original del régimen administrativo francés del funcionario como autoridad; y el pragmatismo que lleva a la ausencia de una reflexión filosófica sobre la Administración y a la carencia de un estatuto jurídico unitario similar al de los sistemas europeos del continente.

El segundo capítulo afronta la reforma de 1978 y se articula en tres apartados. El primero versa sobre las circunstancias determinantes de la reforma: las implicaciones de la función pública en el asunto Watergate, las consecuencias de la crisis económica en el Welfare State y el decidido apoyo del presidente CARTER a la reforma. En el segundo se expone el proceso de elaboración de la ley: la preparación de estudios por la Administración, los planes de reorganización y la tramitación legislativa. En el tercer apartado se plantea una explicación inicial del sistema establecido por la reforma: la nueva estructura institucional que, tras la reforma se

organiza en la Office of Personnel Management (Oficina de Dirección de Personal) y en la Merit Systems Protection Board (Junta de Protección del sistema de Mérito); y las líneas básicas del nuevo estatuto de la función pública federal: la codificación de los principios del sistema de méritos y los criterios para el desarrollo de la carrera en base al rendimiento por la evaluación periódica de la calidad del trabajo realizado por los funcionarios.

En el capítulo tercero se entra en el objeto central exponiendo la configuración del SES como estructura nuclear de ordenación de la función pública superior. Comienza el capítulo con el estado de la cuestión anterior a la reforma para pasar a la descripción de su estructura organizativa: tipos de puestos y tipos de nombramientos y estatutos personales; fines del Servicio, que se centran en la actuación eficaz y sometida a la legalidad y, finalmente, se analiza la naturaleza de la estructura organizativa a través de una caracterización negativa frente al cuerpo y de una caracterización positiva como servicio.

La composición y dinámica de la función pública superior se tratan en el cuarto capítulo donde se presta atención a algunas cuestiones sociológicas políticas y de dirección de personal para una mejor comprensión de la materia regulada. En primer término se exponen los caracteres y dinámica funcional de los ejecutivos de carrera y de los ejecutivos de designación política -procesos de selección, características y dinámica peculiar de actuación- para pasar a exponer una de las más importantes virtualidades del SES: su operatividad como estructura de colaboración entre dos grupos de

personal -político y de carrera- cuyas posiciones y dinámica funcional tienden a entrar en conflicto por la propia estructuración del sistema político.

En el quinto capítulo se aborda el estudio del estatuto de los funcionarios superiores, auténtica innovación en la historia de la función pública federal que regula: su incorporación y período de prueba; formación y perfeccionamiento; evaluación de rendimientos; derechos económicos; procedimiento sancionador; movilidad; separación del servicio y garantías jurídicas posteriores; y acceso a las instancias de protección cuasijurisdiccional y jurisdiccional de derechos.

Finalmente, en el último capítulo se exponen las piezas del control administrativo y del control político de la función pública superior. Las claves del control administrativo son la posición y competencias de la Oficina de Dirección de Personal que se ha acercado por la reforma a los Servicios de la Presidencia y la posición de independencia de la Junta de Protección del Sistema de Méritos cuya revisión cuasijurisdiccional de las resoluciones administrativas en materia de personal ha introducido el régimen jurídico de la función pública en la órbita del Derecho Administrativo norteamericano. Las claves del control político son la prerrogativas de que disponen el Congreso y el Presidente sobre la función pública y merecen una especial atención por el equilibrio peculiar de competencias que se establece en un sistema político presidencialista de poderes compartidos. Finalmente, en base al control de las instancias anteriores sobre la nueva estructura de ordenación de la función pública superior, se intenta una aproximación a su posición constitucio-

-15-

nal determinada por una mayor subordinación al Presidente y por la autonomía del SES sustentada en su consideración institucional y jurídicamente autónoma.

CAPITULO PRIMERO:

LOS PRESUPUESTOS HISTORICOS Y CONCEPTUALES DE LA

FUNCION PUBLICA NORTEAMERICANA

En su análisis sobre las instituciones norteamericanas, Françoise Burgess (1) señala el desconcierto que éstas producen al observador europeo que se pierde en un mosaico de comisiones, oficinas, elecciones a diferentes niveles, relaciones de fuerza a primera vista extrañas y complicadas, sin lograr encontrar el hilo conductor que puede dar lógica y coherencia a la estructura del edificio.

La dificultad del objeto de estudio se percibe mejor al comprobar que este desconcierto no es privativo de los europeos sino que también afecta a los americanos. Así, Nesta M. GALLAS en su etapa de Presidente de la American Society for Public Administration, escribía que "en cuanto sistema de lenguaje y conceptualización que tiene propiedades operativas, la Administración Pública americana es un conflictivo campo de batalla" (2). Y en similar sentido, otra autoridad en la materia como Frederick C. MOSHER alude a que "los retos del presente y del futuro en la Administración pública pueden ser difícilmente entendidos, y menos afrontados, sin una comprensión de los antecedentes históricos" (3).

Este fenómeno resulta mucho más pronunciado al contemplar la función pública federal en cuanto institución típica y peculiarmente americana. Por ello, en una primera aproximación a este objeto de estudio, se hace necesario un análisis histórico pues, de lo contrario, se olvidaría que la vida política de una nación es el resultado conjunto de un pasado histórico, económico, político y sociológico que lo justifica.

En esta aproximación histórica a la función pública federal nos ha parecido de gran utilidad, para su mejor comprensión, exponer en primer lugar la sucesión temporal de los grandes hechos que han marcado su desarrollo para incidir después, con un cierto

(1) Les institutions américaines. Presses Universitaires de France. Paris 1980, p. 5.

(2) American Public Administration in Three Centuries. Presidential Observations. P.A.R. vol. 26, 1976/5, p. 474.

(3) American Public Administration in Three Centuries. Heritage and History: Introduction. P.A.R. vol.26, 1976/5 p. 475.

detenimiento, en los principios que paulatinamente se iban constituyendo como los pilares del civil service norteamericano. Esta separación permite una mayor fluidez en la exposición histórica y ofrece un lugar autónomo para el análisis de las concepciones que subyacen en la función pública federal y que dan las claves para su comprensión.

1. LA FORMACION HISTORICA DE LA FUNCION PUBLICA FEDERAL Y EL MEDIO SOCIAL AMERICANO

La ausencia de tradición burocrática en un país que alcanza su independencia explica los tenues trazos que da la Constitución para perfilar la función pública. Por ello, su desarrollo es empírico y progresivo. La relativa estabilidad de la vida política y constitucional tiene como contrapartida la inestabilidad administrativa (4). Como señala Martine LAMARQUE, el desarrollo de la Administración no fue únicamente discontinuo y desordenado. La historia de la función pública federal es una larga serie de tentativas de reforma que se superponen sin excluirse (5).

Esta exposición histórica puede dividirse en cinco grandes fases que mantienen una cierta cohesión fáctica y una ambientación propia (6).

La primera comprendería el desarrollo inicial de la función pública entre los años 1789 y 1828, teniendo como fondo las previsiones de la nueva Constitución.

El segundo período, entre 1829 y 1861, se centra en la maduración

(4) Esta es la primera gran sorpresa para el observador europeo acostumbrado al fenómeno contrario ya detectado por TOCQUEVILLE en su famosa afirmación de que "la constitución administrativa ha permanecido siempre en pie en medio de las ruinas de las constituciones políticas" (El antiguo régimen y la Revolución. Guadarrama, Madrid 1969, p. 257).

(5) La fonction publique fédérale aux Etats-Unis. Presses Universitaires de France, Paris 1971, p. 12.

(6) Sustancialmente se mantienen los períodos establecidos en traba-

del "spoils system" desarrollado sobre todo por el Presidente JACKSON, aunque ya tuviera sus gérmenes en la etapa anterior. Para algunos autores, es en esta etapa donde puede descubrirse la auténtica concepción americana de la función pública.

Los años posteriores contemplarán una reacción contra los excesos de la politización que, en un principio, es lenta y moderada para convertirse en urgente tras el asesinato del Presidente GARFIELD y que culmina con la aprobación de la Pendleton Act en 1883, que es el texto básico de la función pública federal y que ha permanecido vigente hasta la reforma de 1978.

Entre los años 1883 y 1932 el civil service se asienta sobre los sólidos fundamentos del principio del mérito y proporciona la estructura básica administrativa para afrontar los trascendentales eventos que sufre Norteamérica en el siglo XX.

En la década de los 30 se sitúa la emergencia y desarrollo de la función pública moderna que tiene que afrontar situaciones nunca repetidas en cuanto a su magnitud y que le aportarán una fisonomía propia: el New Deal y la Segunda Guerra Mundial. Desde 1953 pueden exponerse los precedentes inmediatos de la situación actual y en donde van surgiendo nuevas necesidades que desembocarán en la profunda reforma que se acomete en 1978 por la administración demócrata del Presidente CARTER.

Como se verá más adelante, el texto constitucional otorga al Presidente una importante responsabilidad en cuestiones de personal y la Pendleton Act, que actuó como ley básica de la función pública, dejaba a la discreción de los Presidentes la concreta aplicación de sus principios. Por ello, no es una coincidencia que los períodos tiendan a identificarse con las fases temporales de las administra-

(6) Los anteriores por G. CONAC, P. VAN RIPER, la Civil Service Commission y V.A. McMURTY.

ciones presidenciales de similar tendencia política (7).

1. LA CONSTITUCION Y LOS COMIENZOS ADMINISTRATIVOS, 1789-1828

A diferencia de la historia europea en estas décadas, los Estados Unidos disfrutaron tras la revolución de una cierta calma que permitió la organización inicial de la nación. En este entorno nace y comienza a desarrollarse la función pública a la que se reconoce una cierta capacidad en esta era "federalista" (8).

Ha existido, especialmente a finales del siglo XIX, una cierta tendencia a idealizar estos años, viendo realizarse en ellos una especie de utopía sobre el civil service en cuyo seno no tendrían cabida los intereses partidistas y únicamente se atendería al principio del mérito. A este respecto, es significativo el primer informe de la Grant Civil Service Commission, de 18 de diciembre de 1871, en el que se describía este período con las siguientes palabras:

"Durante las primeras administraciones, lo nombramientos (para los cargos públicos) se hicieron en consideración al carácter y la aptitud, y los ceses por justa causa. Esta práctica siendo la más inteligente y razonable, era también de esperar, ya que WASHINGTON al ser elegido pacíficamente para la Presidencia, vió las divisiones partidistas, tal como las conocemos, desarrollarse solamente hacia el

(7) En el artículo elaborado por la National Civil Service League sobre "The Presidency and the Civil Service" se decía: "Solo un pequeño grupo de hombres -aquellos pocos afortunados que han ostentado la presidencia de los Estados Unidos- han tenido el poder y la influencia para hacer significativas y duraderas las reformas defendidas por la Liga y llevadas a cabo por la Civil Service Commission... Los mayores jalones en el progreso del civil service pueden identificarse con el interés activo de nuestros Presidentes" (Good Government vol. 84, spring 1967, p.3).

(8) U.S. CIVIL SERVICE COMMISSION: Biography of an ideal. A history of the Federal Civil Service. U.S. Government Printing Office. Washington D.C. 1973, p.5.

interior de su administración. El requería de los aspirantes pruebas de habilidad, integridad y capacidad. Aparte de eso, decía, no necesito nada más y nada más les servirá de aval para mi decisión. John ADAMS hizo pocas destituciones, y las que hizo fueron por justa causa. JEFFERSON decía que la presión (sobre él) para destituir era como un torrente. Pero resistió. MADISON, MONROE y John QUINCY ADAMS le siguieron tan fielmente que el Joint Congressional Committee on Retrenchment informó en 1868 que, habiendo consultado todos los medios accesibles de información, no se había descubierto una sola destitución de un funcionario subordinado, excepto las motivadas, desde el principio de la administración WASHINGTON hasta cerrarse la de John QUINCY ADAMS" (9).

Esta apreciación es discutida en la misma historia oficial de la Civil Service Commission, cuando se dice que actualmente esto no es completamente exacto. Los Presidentes WASHINGTON, John ADAMS y JEFFERSON no defendieron el principio del mérito tan absolutamente como el informe quiere presentar" (10). De hecho, como veremos más adelante, bajo sus mandatos se echaron las semillas de las que en tiempos de JACKSON fructificaría el método de acceso a la función pública más politizado: el "spoils system".

A/ La Herencia del Régimen Colonial

No parece riguroso exponer la situación administrativa que surge tras la apobación de la Constitución haciendo tabla rasa de lo anterior y haciéndola nacer, en cierto modo, por generación espontánea. Es indiscutible que la estructura que emerge en el nuevo régimen presenta un grado acentuado de novedad pues, como subrayan PALMER y COLTON, la sublevación en América fue una revolución y una guerra de independencia (11). No hay un enunciado propio del Nuevo Régimen -utilizando el término en el sentido que tiene dentro de la teoría de la Revolución- que no encuentre lugar en el proceso

(9) Citado en Biography, p. 7.

(10) Ibid., p. 7.

(11) PALMER, R.R. & Joel COLTON: A History of the Modern World, 4ª ed. Alfred A. Knopf, Inc. New York 1971, p. 368.

constituyente de los Estados Unidos y, por otra parte, muchos de los rasgos más característicos del fenómeno revolucionario se registran puntualmente en el caso norteamericano. Crane BRINTON incluye la de su país entre las cuatro más típicas de la historia moderna al intentar hacer la "anatomía de la revolución" (12).

Hay que tener en cuenta que los Estados Unidos antes del golpe de 1776 no eran exactamente un país definido por los presupuestos del Antiguo Régimen y que la emancipación se realiza respecto de Gran Bretaña, cuyo sistema obedecía ya entonces a unos principios constitucionales muy peculiares (13). En la administración colonial se encuentran elementos condicionantes de la nueva administración y, como en toda revolución, algunos van a mantenerse en cuanto sustrato de una idiosincrasia peculiar irrenunciable mientras que otros serán repudiados.

Como indica CALDWELL, "los arquitectos del novus ordo seclorum intentaron construir un nuevo sistema político desvinculado del pasado; pero sus ideas y argumentaciones llevaban impreso el sello de la historia. Los materiales de los que se harían los nuevos gobiernos sólo podían ser aquellos conocidos y disponibles para los constituyentes revolucionarios. La tarea inicial de crear el nuevo orden fue la transformación de las antiguas Colonias en Estados autogobernados" (14).

El rasgo más típico de la Administración colonial (15) es el nombramiento de los funcionarios por conveniencias políticas. Los car-

(12) Citado por J.L. COMELLAS: Historia Universal, Tomo X: De las Revoluciones al Liberalismo. EUNSA. Pamplona 1982, p. 47.

(13) Cfr. COMELLAS, pp. 47-48.

(14) Lynton K. CALDWELL: Novus Ordo Seclorum: The Heritage of American Public Administration. P.A.R. vol 26, 1976/5; p. 477.

(15) Seguimos en este punto las ideas expuestas por Virginia A. McMURTY: Merit Principles and the Federal Civil Service: 1789 to the present documento del U.S. CONGRESS, H.R.: History of Civil Service Merit Systems of the United States and selected foreign countries together with Executive Reorganization Studies and Personnel Recommendations. Committee on Post Office and Civil Service, Subcommittee on Manpower and Civil Service, Washington 1976.

gos públicos de la Administración colonial británica se aseguraban a través de las conexiones políticas, al igual que sucedía en Inglaterra. Como destaca FRIEDRICH, tenemos ya aquí los antecedentes del "spoils system" pues en los tiempos coloniales los cargos públicos eran considerados esencialmente como favores dispensados al solicitante agradeciendo los servicios prestados o como anticipo de futuras prestaciones de interés (16).

También era propio de la época colonial considerar el cargo público como propiedad personal. En la Administración de las colonias los empleos públicos eran a veces comprados y vendidos, el cargo podía ser "heredado" de manera informal y generalmente estaban reservados para los miembros de las clases superiores.

De trascendencia crucial será el resentimiento que en esta época los colonos sienten hacia la represiva Administración colonial y sus agentes. De aquí se derivó una desconfianza general hacia los funcionarios públicos y el deseo de circunscribir cuidadosamente su autoridad (fenómenos que de alguna forma han subsistido hasta hoy y han condicionado todo el desarrollo de la Administración norteamericana). Existía una sospecha contra los funcionarios y la predisposición de los americanos a regular su conducta y autoridad se indicó claramente como queja contra el Rey Jorge III en la Declaración de Independencia ya que había creado una multitud de nuevos cargos, nombrando funcionarios extraños en perjuicio del pueblo (17).

B/ La Constitución

Los constituyentes eran conscientes de este cuadro de peculiaridades y resentimientos que rodeaban a la función pública y actuaron te-

(16) Carl Joachim FRIEDRICH: The Rise and Decline of the Spoils Tradition. The Annals, v. 189, 1937, p. 10.

(17) David H. ROSENBLOOM: Federal Service and the Constitution. Cornell University Press. Ithaca, New York 1971, pp. 19-20.

niendo en cuenta que la autoridad para nombrar los cargos públicos requería una cuidadosa consideración.

Bajo los Artículos de la Confederación, primer marco constitucional de los Estados, se preveía en el Artículo IX que "los Estados Unidos reunidos en congreso tendrán la autoridad para nombrar... los funcionarios que sean necesarios para la dirección de los asuntos generales de los Estados Unidos bajo su dirección...". Los delegados de la Convención Constitucional estuvieron virtualmente de acuerdo en su deseo de modificar esta previsión. Como señala Leonard D. WHITE, el sistema de los Artículos ya había dado lugar al nacimiento de intrigas tanto entre los miembros del Congreso como en los Estados (18).

Durante los debates de la Convención de Filadelfia la cuestión se situó en el reclutamiento de los funcionarios no elegibles y la atención se centró en los funcionarios superiores y cómo serían nombrados, suponiendo que los inferiores serían nombrados por aquéllos. Las controversias se mantuvieron entre las posiciones ya tradicionales en la Convención y los puntos de vista divergentes han sido resumidos de la siguiente manera: "un grupo temía el abuso de autoridad sobre los nombramientos por el Ejecutivo y propugnó que éstos se hicieran por el cuerpo legislativo; otro grupo de hombres más resueltos, ávidos de establecer un gobierno nacional fuerte con una vigorosa Administración, propugnaron la atribución del poder de nominación al Presidente" (19).

Finalmente se llegó a un compromiso expresado en el texto contenido en el Artículo II, sección 2 de la Constitución:

"El Presidente ... propondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros plenipotenciarios y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designa-

(18) Leonard D. WHITE: The Federalists. Macmillan and Company. New York 1948, p. 254.

(19) Joseph P. HARRIS: The Advice and Consent of the Senate. University of California Press, Berkeley 1953, p. 33.

ción no provee este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por la ley. Pero el Congreso podrá confiar el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente, a los tribunales de Justicia o a los jefes de los departamentos.

El presidente tendrá derecho a cubrir todas las vacantes que ocurran durante la vacación del Senado, extendiendo nombramientos provisionales que terminarán al final del siguiente período de sesiones".

La primera cuestión a destacar es el notable cambio de concepción respecto de los Artículos de la Confederación, dando un papel de relevancia al Jefe del Ejecutivo. Este hecho es el más destacado por Alexander HAMILTON en sus comentarios a la Constitución recogidos en The Federalist. Para HAMILTON, la autoridad que se confiere al Presidente es la mejor garantía para evitar el favoritismo en los nombramientos y que sería mucho más fácil de producirse si esta autoridad estuviera conferida a una asamblea. En el Presidente descansa la responsabilidad principal en materia de nombramientos y su buen uso se asegura también por la posibilidad de ejercitar el poder de veto que tiene el Senado (20).

Hay que destacar también la importancia de las atribuciones del Congreso y cuyas consecuencias son siempre visibles en la Administración Pública americana "ya que da al Congreso una parte importante de la autoridad en la regulación del civil service" (21).

La división de poderes perfilada en la Constitución (22) entre el Ejecutivo y el Legislativo con respecto a las técnicas de recluta-

(20) Alexander HAMILTON: The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States, nº 76. The Modern Library, New York, pp. 491-496.

(21) ROSENBLOOM, p. 24.

(22) Sobre su fundamentación, vid. Alexander HAMILTON o James MADISON: The Federalist, nº 51, ob. cit., pp. 335-341.

miento y a la selección de los funcionarios es un buen ejemplo del sistema de los "checks and balances" típico del modelo político americano, 'o como ha sido más acertadamente llamado recientemente, un ejemplo de los poderes compartidos (shared powers) (23).

Mientras que se regulan las cuestiones relativas al nombramiento, es curioso que la Constitución no abordara dos temas fundamentales: el período de los mandatos y la autoridad competente para destituir a los funcionarios. Esto va a plantear toda una serie de problemas posteriores en cuanto a las posibles interpretaciones.

Un aspecto final respecto al marco constitucional y su desarrollo institucional que debe ser apuntado, es la formación y el crecimiento de los partidos políticos y los grupos de presión. Aunque éstos no son mencionados en la Constitución, pronto asumieron un papel central en la dinámica política americana. En los tiempos coloniales surgieron las facciones de los Leales y los Patriotas. En los debates de la Convención Constitucional, las facciones tendieron a agruparse en torno a los Federalistas y los Antifederalistas. Sin embargo, la organización formal de partidos no surge realmente hasta la última década del siglo XVIII. En la elección de 1800, los Republicanos (24), de Thomas JEFFERSON se convirtieron en partido mayoritario, desbancando a los Federalistas. Como veremos, los partidos políticos están estrechamente vinculados con la historia de las técnicas de acceso a la función pública. Asimismo, no hay que olvidar la influencia al respecto de ciertos grupos de presión, algunos de los cuales fueron constituidos expresamente para promover medidas y legislación relativa al civil service (25).

(23) Cfr. McMURTY, ob. cit., p. 18

(24) El nombre de los partidos puede inducir a confusión. el partido de JEFFERSON fue posteriormente llamado Partido Demócrata-Republicano y los actuales demócratas reivindican a JEFFERSON como su fundador. El Partido Republicano actual surge en la década de 1850. Vid. sobre el particular George D. CROTHERS: American History. Holt, Rinehart and Winston, Inc. New York 1964; y NOUAILHAT, Yves-Henri: Histoire des Doctrines Politiques aux Etats-Unis, 2 ed. Presses Universitaires de France, Paris 1977.

(25) Vid. sobre el particular David B. TRUMAN: The Governmental Process. Alfred A. Knopf, New York 1971, 2ª ed.

C/ Los Federalistas y la Nueva Administración

a) George WASHINGTON

WASHINGTON, como todos los militares-Presidentes de los Estados Unidos fue autoritario y moderado, prudente, nada exaltado y lleno de sentido común lo cual le ganó un gran prestigio y popularidad (26). Un hombre de menos talla humana hubiera utilizado, sin duda, el poder constitucional de nominación, unido a su gran prestigio personal, con fines políticos. Sin embargo, actuó con mesura, seleccionando cuidadosamente los candidatos a los cargos públicos, tras investigar su capacidad y reputación.

La estructura administrativa central del nuevo Estado es en aquellos tiempos sencilla, reduciéndose a los departamentos necesarios para las funciones típicas del Estado liberal. "La exigüidad de esta Administración embrionaria podía permitir a WASHINGTON actuar, valga la expresión, como un buen padre de familia, sin grandes necesidades de formalismo pero según los principios de una sana gestión" (27).

La honestidad y la eficacia fueron sus principales criterios de selección pero también hay que observar la consideración de ciertas cualidades políticas como la adhesión prerrevolucionaria a la causa de las colonias y, lo que es más significativo, la pregunta que figuraba en su test de aptitud: "¿Es federalista?" (28). De cualquier forma, parece fuera de discusión su permanencia al margen de ambiciones políticas partidistas.

Si esta actitud marca las posteriores presidencias, quizás sea la práctica de la cortesía senatorial (senatorial courtesy) el principal legado de WASHINGTON a sus sucesores. En la selección de los fun-

(26) Cfr. COMELLAS, ob. cit., p. 24.

(27) Gerard CONAC: La fonction publique aux Etats-Unis. Armand Colin, Paris 1958, p. 24

(28) U.S. CIVIL SERVICE COMMISSION: Biography..., ob.: cit., p. 7.

cionarios, el Presidente gustaba tener las mayores garantías y una de ellas era la consulta a los senadores del Estado de origen del candidato sobre su capacidad y valía. De esta forma, sin pretenderlo, dejó introducir una práctica que jugaría un papel importante en la futura politización de la función pública pues, al hacer a los senadores consejeros en materia de nombramientos, se les reconocía una prerrogativa que sus sucesores tendieron a utilizar en función de sus intereses electorales (29).

No sólo fue importante en esta época la actitud del Presidente pues, desde el comienzo de la nueva República, la función pública fue una materia de interés también para el legislativo. En el Primer Congreso ya se debatió si el poder de destitución de los funcionarios pertenecía al Presidente, al Senado o a ambos. Tras largas disputas se llegó a la conclusión de que la aprobación del Senado únicamente era necesaria para los nombramientos. Durante los primeros tiempos, como señala WHITE, la necesidad de destituir surgió raramente "pero no por ello faltaron los precedentes. En la mayoría de los casos fueron ocasionados por delitos penales o por malversación de fondos" (30).

b) ADAMS y los "midnight appointments"

El Presidente ADAMS mantuvo, en líneas generales, durante su mandato la política de su predecesor en cuanto a los requisitos de capacidad para desempeñar cargos públicos. Sin embargo, los perjuicios personales y la política partidista tuvieron más peso en sus decisiones.

Al final de su mandato, realizando los llamados "nombramientos de media noche" (midnight appointments), echó por tierra su reputación de moderación que realmente había inspirado la gran mayoría de sus designaciones. Viéndose derrotado en las elecciones presidenciales por la oposición de JEFFERSON, su partido intentó conseguir el

(29) Cfr. G. CONAC, ob. cit., p. 24.

(30) The Federalists, ob. cit., p. 284.

dominio del poder judicial a través de la designación de "federalistas" para los tribunales de la "circuit court" y del Distrito de Columbia. Avanzada la noche anterior a la toma de posesión de JEFFERSON, el nuevo Attorney General suspendió la expedición de estos nombramientos que se estaba llevando a cabo en el Departamento de Estado (31).

D/ Instauración del Principio de Rotación .

a) JEFFERSON

La cuestión de los "nombramientos de medianoche" va a dar lugar, tras la toma de posesión de JEFFERSON en 1800, a una de las más célebres decisiones del Tribunal Supremo: la del asunto MARBURY versus MADISON. JEFFERSON irritado por los procedimientos de su predecesor ordenó destruir 17 documentos hallados en el despacho del Secretario de Estado. Uno de estos documentos contenía la designación de MARBURY como juez de paz en el distrito federal.

MARBURY y otras tres víctimas de la decisión se dirigieron directamente al Tribunal Supremo solicitando que ordenase a MADISON, Secretario de Estado, la expedición de sus nombramientos. Reclamaban una orden judicial que en el procedimiento anglosajón se designa como "writ of mandamus" (32). La decisión del Tribunal en 1803 y redactada por su Presidente John MARSHALL, aunque en un principio intentó ser favorable a los "federalistas", dió la razón al Gobierno:

(31) Biography, p. 9

(32) En el Derecho inglés, el "mandamus" fue durante mucho tiempo el arma normal para obligar a que se cumplieran los deberes públicos. Se generalizó con esta finalidad en el siglo XVIII, habiéndose empleado antiguamente para rehabilitar en sus cargos a las personas que habían sido ilegalmente desprovistas de ellos. En el interregno entre la abolición de la Star Chamber en 1640 y la creación de nuevas autoridades administrativas en el siglo XIX, el "mandamus" era la única orden judicial que podía ser empleada para obligar a que las autoridades públicas cumplieran sus obligaciones (Cfr. H.W.R. WADE: Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1971, p. 234). Se comprende la influencia de esta eficaz arma procesal en el Derecho norteamericano.

el Tribunal se declaraba incompetente. Sin embargo, constituyó una gran derrota para los republicanos, pues la decisión se fundaba en la inconstitucionalidad de la ley de 1789 que reconocía al Tribunal Supremo el poder de emitir los writ of mandamus en primera instancia (33). Era la primera vez que el Tribunal declaraba una ley inconstitucional; en contra de las ideas de JEFFERSON, hostil al control judicial de la constitucionalidad de las leyes (34).

A pesar de encontrar la Administración copada por los federalistas a consecuencia del test de aptitud de WASHINGTON y de los "midnight appointments" de ADAMS, JEFFERSON no procede a una depuración en masa pues, como apunta VAN RIPER, tal maniobra no hubiera tenido el apoyo popular, desinteresado del destino de los funcionarios y, más si intervienen cuestiones políticas (35). Por ello, la actitud inicial del Presidente es destituir únicamente a los funcionarios federalistas indignos y menos capaces, para realizar lentamente las sustituciones posteriores hasta "equilibrar la balanza".

McMURTY contrapone dos perspectivas de interés en cuanto a la evaluación de las decisiones en materia de personal de JEFFERSON (36). La historia elaborada por la Civil Service Commission hace notar que las últimas designaciones de ADAMS y la "contraofensiva" de JEFFERSON provocaron una dinámica interpartidista que culminaría en el spoils system, "una vez que el péndulo empieza a moverse,

(33) Cfr. CONAC, p. 25

(34) La postura de John MARSHALL fue rechazada con enfado por JEFFERSON como gratuita e indefendible pues la consideraba peligrosa para la libertad en tres aspectos. Era una usurpación por la judicatura federal de un poder no atribuido por la Constitución. Era una alteración del delicado sistema de "checks and balances" previsto por la Constitución. No era democrática, al ser una declaración del poder de los jueces vitalicios, "no elegidos por la nación, e independientes. La revisión judicial, en resumen, era enemigo fundamental de la filosofía de la libertad y de la estructura del autogobierno. Era un atropello al derecho natural del pueblo de legislar por sí mismo (Cfr. Saul K. PADOVER.: Thomas Jefferson and the Foundations of Freedom. Fawcett Publications, Inc. New York 1965, p. 53).

(35) Cfr. Paul VAN RIPER: History of the United States Civil Service. Row, Peterson and Company. Evanston, Illinois 1958, p. 22.

(36) Merit Principles ..., ob. cit., p. 45.

cada vez es más difícil detenerlo" (37). Para WHITE, por el contrario, JEFFERSON no era un hombre de represalias en interés de partido ("spoilsman"), "estableció un nivel que le honra y con su prudencia retrasó durante una generación la práctica de la rotación en los cargos federales que ya había comenzado en algunas esferas estatales" (38).

Nos parece más adecuado el juicio de WHITE pues para entender las actitudes de JEFFERSON hay que tener en cuenta que él no era únicamente un político profesional sino también un filósofo de la política (39). De hecho, según decía, una vez que se hubiera equilibrado la balanza, "podría volverse con alegría al estado de cosas en que las únicas preguntas concernientes al candidato fueran: ¿es honesto?, ¿es competente?, ¿es leal a la Constitución? (40).

Su política respecto a la función pública se fundamenta en principios democráticos. Sobre todo, puso énfasis en la cuestión de que los funcionarios públicos eran fiduciarios ("trustees") del pueblo y no los representantes de un partido político ni un grupo elitista autoperpetuado (41). Por ello, luchó por permitir al mayor número posible de ciudadanos el acceso por un tiempo limitado a las funciones públicas. "En América, escribía, pensamos que es necesario introducir al pueblo en cada departamento del Estado en cuanto sean capaces de ejercer las funciones correspondientes; y ése es el único camino para asegurar una administración larga, continuada y honesta de sus poderes" (42). Y en contrapartida a esa partici-

(37) Biography, pp. 9-10

(38) The Jeffersonians. Macmillan Company, New York 1951, p. 354.

(39) PADOVER, ob. cit., ofrece una selección interesante de sus escritos sobre el particular. Para análisis e interpretaciones, vid. WHITE: The Jeffersonians, ob. cit.; Albert CHINARD: Thomas Jefferson, the Apostle of Americanism, 1944; Adrienne KOCH: The Philosophy of Thomas Jefferson, 1929.

(40) Cfr. CONAC, p. 26.

(41) Biography, p. 10. La noción del funcionario público como "trustee" nos da una de las claves más interesantes para comprender las concepciones peculiares americanas sobre la función pública y sobre ella incidiremos más adelante.

(42) Carta al Abbé François ARNAUD, 19 de Julio de 1789. Publicada en la edición de P.L. FORD: The Writings of Thomas Jefferson, V (1895) p. 103-104. Citado por PADOVER, ob. cit., p. 133.

pación ciudadana, que impide un sistema de funcionarios permanentes, concibe la función pública como medio de educación democrática de los ciudadanos. Estos funcionarios permanecerían en sus cargos un tiempo insuficiente para dejarse seducir por el vértigo del poder, pero suficiente para tomar conciencia de sus responsabilidades cívicas y para iniciarse en el manejo de los asuntos públicos. "La Administración no es solamente una máquina, deber ser ante todo una escuela de formación cívica" (43).

b) La Tenure of Office Act

La guerra de 1812 contra Inglaterra (44) va a ocasionar -como todas las guerras (45)- un rápido aumento del personal al servicio de la Administración, tanto civil como militar. Sin embargo, el Presidente MADISON no utilizará esta disponibilidad de cargos en beneficio de su partido, manteniendo el "equilibrio de la balanza" para fortalecer una unidad de fuerzas imprescindible para la conducción de la guerra.

Firmada la paz, su sucesor MONROE va a disfrutar durante sus dos mandatos de un período de calma, pudiendo llevar a cabo su "política de amalgama" bajo la cual, los nombramientos no estaban influidos por la posición partidista. Pero lo más significativo de su administración será la aprobación de la "Tenure of Office Act" en 1820: según sus previsiones, cada cuatro años, un grupo importante de funcionarios federales deberían rendir cuentas de su gestión, lo que facilitaba el remplazo periódico de un gran número de ellos. "Esta ley junto con la política de rotación en los cargos, agresivamente expuesta por Andrew JACKSON, formarán los dos pilares del "spoil system" (46).

(43) James GARNER: Idées et institutions américaines. Bibliothèque Internationale du Droit Public, 1921, p. 14.

(44) Para un análisis de las consecuencias de la guerra y especialmente el fin de los federalistas como partido, vid, CROTHERS, American History, ob. cit., pp. 61-65.

(45) Las guerras que durante los siglos XIX y XX va a afrontar Estados Unidos, tendrán una repercusión grande y directa en la estructura administrativa y como consecuencia van a marcar hitos importantes en la historia de la función pública federal como iremos viendo más adelante.

(46) Biography, p. 12.

El fundamento de la ley era someter a control a los administradores de fondos públicos pero llevaba en su seno los gérmenes de una politización metódica. JEFFERSON y MADISON advirtieron de las intrigas y corrupciones que podrían derivarse de este tipo de legislación pues cambiaba la práctica federal de permitir a los funcionarios administrativos y ejecutivos mantener su cargo mientras observaran la "buena conducta", distinguiéndoles de los funcionarios electivos que servían por plazos fijos. JEFFERSON pidió a MADISON que intentara influir cerca de MONROE para que utilizara su veto legislativo contra el texto aprobado por el Congreso: "el nuevo sistema tendrá por efecto mantener en perpetua agitación a todos los individuos rapaces, ávidos de obtener cargos públicos". A pesar de ello, el Presidente MONROE promulgó la ley (47).

La "Ternure of Office Act" hizo la destitución de los funcionarios, capaces o no, fácil y (eventualmente) acostumbrada. Pero ni MONROE ni John QUINCY ADAMS hicieron uso del tremendo poder que se dejaba en sus manos, manteniendo en sus cargos a los funcionarios competentes.

QUINCY ADAMS, a pesar de mantener posiciones políticas distintas a las de anteriores administraciones presidenciales y de sufrir grandes presiones de su partido, mantuvo una política de "no cambiar funcionarios por motivos políticos". Como Presidente fue el último en hacer un uso objetivo de sus poderes de nominación y, con su mandato, termina en 1829 la primera etapa en la evolución histórica de la función pública federal.

E/ Conclusión

Si en un principio intentábamos desmitificar la utopía que veía una función pública extremadamente competente y únicamente regida por el principio del mérito, en una visión de conjunto es justo reconocer que "durante los años de formación del gobierno nacional americano, su función pública fue una de las más competentes del mundo

(47) CONAC, p. 27.

y ciertamente una de las más libres de corrupción" (48). De hecho, el test de aptitud de WASHINGTON fue adoptado con leves modificaciones por los siguientes Presidentes y tuvo su reflejo en la capacidad del personal reclutado para la Administración federal.

Sentada esta premisa, parece interesante aludir al sustrato político y discutir algunas conclusiones sobre el período. La primera cuestión es el talante aristocrático de la función pública federal -con mayor motivo de los funcionarios superiores- en estos primeros años. COMELLAS califica el régimen político y social que surge tras la Guerra de la Independencia y la Constitución como el "Termidor americano". Los primeros años del nuevo Estado son el triunfo del realismo y la moderación; no significan una abdicación de los principios revolucionarios, sino su aplicación en los que tenían de aplicables: sólo se abdicó de las utopías y la nueva nación se edificó sobre sus reales bases humanas (49).

Esas bases humanas estaban formadas en gran parte por la aristocracia (50). TOLLES ha destacado el sentido "aristocrático", o por lo menos "no antiaristocrático", de la Revolución americana. La aristocracia prevaleció en el sur, y no todos los aristócratas fueron "lealistas" en el norte. Una vez constituida la Unión, el estricto igualitarismo quedó reservado más a los derechos civiles que al ejercicio de las funciones públicas. Los grandes propietarios y los comerciantes enriquecidos constituyeron el nervio de la "nue-

(48) VAN RIPER, . 11.

(49) Cfr. COMELLAS, pp. 62-66.

(50) El significado sociológico del término aristocracia, como es obvio, no es idéntico al que tiene por entonces Europa. A este respecto es esclarecedor un párrafo de PALMER Y COLTON: "la Revolución no fue tan profunda socialmente como la Revolución que ya estaba próxima en Francia, o la de Rusia en 1917. La propiedad cambió de manos, pero la ley reguladora de la propiedad cambió sólo en detalles. En la América Británica no había existido algo semejante a un noble o a un obispo; el clero y la aristocracia estaban incomparablemente menos arraigados en la sociedad americana que en la europea, y la rebelión contra ellos tuvo efectos menos devastadores" (A History of the Modern World, ob. cit., p. 369).

va" clase dirigente, que vino a ser, salvo algunos casos, la que ya lo era en cierto modo en la vieja sociedad colonial (51). La función pública era parte importante de esta clase dirigente y como destaca McMURTY su reclutamiento tendió a limitarse a los estratos socio-económicos superiores, a la "gentleman class" (52).

Esta situación va a alterarse con el inicio del siglo XIX y el advenimiento de los republicanos. En su análisis sobre la historia de la Administración americana, PFIFFNER y PRESTHUS destacan como "el triunfo de la democracia Jeffersoniana marcó el comienzo de un ataque crecientemente coronado por el éxito contra la minoría directiva del poder público. Los vencedores eran una coalición de agricultores y hombres de las fronteras, curiosamente mezclada con elementos de la aristocracia de las plantaciones. Si su leader estaba poseído de una cierta "noblesse oblige" (sic), su intrínseca fe en el gobierno de la mayoría era incuestionable" (53).

No es de extrañar el influjo de esta concepción sobre la función pública en forma de una mayor democratización, lo cual no equivale a que ya sea en estos momentos, de alguna forma, una especie de botín del partido vencedor, en contra de lo que opinan algunos autores. En este sentido, ya apuntamos la opinión que se expresa en la historia de la Civil Service Commission (aunque posteriormente es muy matizada) y también para VAN RIPER, el Presidente JEFFERSON "destituyó suficientes funcionarios para que, tanto como Andrew JACKSON, tuviera títulos para ser considerado el fundador del spoils system en la política nacional americana" (54).

Hay que hacer una distinción para demostrar la equivocación de esta interpretación. La primera aseveración es que, desde un principio, la función pública no se concibe como algo imparcial,

(51) Citado por COMELLAS, p. 66.

(52) Cfr. ob. cit., p. 60.

(53) John M. PFIFFNER y R. Vance PRESTHUS: Public Administration. 3ª ed. The Ronald Press Company, New York 1953, p. 24.

(54) Ob. cit., p. 23.

ajeno a las luchas políticas (55). Establecida esta concepción de origen, la función pública se desarrollará hasta nuestros días en un entorno político y, dentro de las concepciones "políticas" de la función pública, creemos que es distinta la de JEFFERSON de la del "spoils system" que comenzará a implantarse con JACKSON pues, según esta concepción, el partido vencedor dispone de los cargos públicos como coto disponible de recompensas para los hombres que han trabajado en su victoria, lo cual implica la pérdida de sus puestos por los funcionarios del partido contrario o simplemente no comprometidos.

Lo anterior es distinto a la concepción de JEFFERSON que se opone claramente, como vimos, a la aplicación de la teoría de la rotación defendiendo que debería haber una división de cargos entre los partidos -el equilibrio de la balanza-, pues si la función pública representa al pueblo, debe manifestar las tendencias que existen en él. La diferencia es clara y este sistema no es incompatible -como lo será la indiscriminada aplicación del spoils system- con el principio del mérito que permite disponer de funcionarios capaces.

Vemos, pues, como en esta época inicial están presentes las notas peculiares de la función pública americana pero hay que destacar como, hasta 1829, el talante de los Presidentes -especialmente su formación filosófico-política- hizo posible una función pública capaz y aunque no aislada de la política, sí protegida de su natural carga de corrupción e inestabilidad.

2. EL TRIUNFO DEL SPOILS SYSTEM, 1829-1861

La elección del General Andrew JACKSON en 1828 va a producir un

(55) El mismo VAN RIPER se pregunta: "Si las bases prácticas, teóricas y legales para la explotación política de los cargos públicos existían en 1789, ¿por qué no comenzó inmediatamente esa manipulación en la forma popularmente asociada con Andrew JACKSON?. Parte de la respuesta se encuentra en el hecho de que los partidos políticos no estaba aún bien desarrollados a escala nacional" (Ob. cit., p. 165).

giro radical en la vida política de los Estados Unidos. El acceso al poder de un partido en la oposición tras unas elecciones tremendamente enervadas (56) va a significar un cambio en el enfoque de las cuestiones políticas, económicas, sociales y administrativas. Por eso, antes de entrar en el análisis de las políticas en materia de personal que se ven muy modificadas, se analizarán las ideas políticas que van a subyacer en la toma de decisiones.

A/ La Filosofía Política del igualitarismo social

El tema de la igualdad surge con toda su fuerza en la época Jacksoniana como principal bandera política del nuevo Partido Demócrata que recoge los apoyos de una base eminentemente popular. La cuestión igualdad, por supuesto, no es un factor nuevo, pues Thomas JEFFERSON había establecido la proposición "todos los hombres son creados iguales" como la base filosófica de la Declaración de Independencia y, en su política posterior, se descubre una concepción optimista de la naturaleza humana: para él, los hombres no son los individuos egoístas descritos por HOBBS, sino las criaturas morales dotadas de razón, que ve LOCKE (57), y esto le va a permitir atacar la concepción aristocrática del gobierno defendida por los federalistas, manteniendo que la Administración debe cumplir una labor de formación de los ciudadanos.

De esta forma, en la así llamada "Revolución de 1800", el gobierno de la mayoría triunfaba en América cuando el Partido Federalista empezó a ser permanentemente expulsado de los puestos oficiales por la superioridad numérica de los demócrata-republicanos de JEFFERSON.

Sin embargo, según HEFFNER, la clase política inicial, incluidos los Jeffersonianos, estaban bastante lejos del igualitarismo. Creían en

(56) Baste como botón de muestra el lema de los demócratas: "Turn that rascals out!": ¡Echad a esos canallas!.

(57) Cfr. Yves-Henri NOUAILHAT: Historie des Doctrines Politiques aux Etats-Unis, ob. cit., p. 33.

el gobierno del y para el pueblo, pero no por el pueblo. Y, lo que es más importante, estaban demasiado dedicados a los principios de las libertades individuales para equiparlas necesaria e irrevocablemente con la igualdad y la democracia (58).

De esta forma, no fue hasta los tiempos de JACKSON cuando el igualitarismo se convirtió en el principal tema de la vida americana (59) con el gobierno de la mayoría como sistema más conveniente. El elemento principal fue el cambio de concepción del Gobierno como un instrumento esencialmente negativo para considerarlo como medio positivo para desarrollar la democracia a través de programas sociales que igualarían las oportunidades individuales y reforzarían la libertad política individual y su corolario necesario, la seguridad económica. La cuestión vital fue entonces la ubicación del control político. La herencia de la era JACKSON fue el principio de que el control del poder público en expansión debe estar mayormente en el pueblo y debe ser ejercido para el interés general (60).

El pensamiento político americano y las instituciones sufrieron la más profunda transformación según el control político pasaba rápidamente de una vieja aristocracia de la educación, la po-

(58) Cfr. Richard D. HEFFNER: Introduction to the Mentor Edition of Democracy in America. The New American Library, New York 1963, p. 10.

(59) Alexis de TOCQUEVILLE llegó a los Estados Unidos en mayo de 1831 y volvió a Francia en febrero de 1832. Son significativas las palabras con las que comienza su obra *La Democracia en América*: "Entre las cosas nuevas que durante mi estancia en los Estados Unidos llamaron mi atención, ninguna me sorprendió tanto como la igualdad de condiciones. Sin dificultad descubrí la prodigiosa influencia que este primer hecho ejerce sobre la marcha de la sociedad, pues da a la opinión pública una cierta dirección, un determinado giro a las leyes, máximas nuevas a los gobernantes y costumbres peculiares a los gobernados" (Alianza Editorial, Madrid 1980, p. 9).

(60) PFIFFER Y PRESTHUS: Public Administration, ob. cit., p. 25.

sición y el bienestar al hombre común, al americano medio (61). Para quitar las trabas al gobierno de la mayoría, se suprimieron las restricciones al sufragio, se abolieron las cualificaciones de propiedad para los cargos públicos, se limitaron los periodos de los mandatos públicos y el número de cargos provistos por nombramiento o no electivos fue drásticamente disminuido.

En la función pública, el nuevo igualitarismo significó que todos los hombres tenían esencialmente los mismos talentos, que cada americano era capaz de ejercer un puesto en la Administración y que la democracia requería una rotación en los puestos para prevenir el desarrollo de una élite o aristocracia burocrática intocable. La frase "a los vencedores pertenece el botín" (to the victors belong the spoils) era la expresión más adecuada de este simple instinto democrático para remplazar a los funcionarios cuyo partido había sido derrotado por aquellos que eran más claramente "la opción del pueblo". Es lugar común describir las escenas que se produjeron alrededor de la toma de posesión de Andrew JACKSON cuando la multitud invadió la Casa Blanca en busca de nombramientos oficiales: esas multitudes bramantes que luchaban por abrirse paso hacia la recepción inaugural de la presidencia, que se golpeaban sobre vasos y cristales rotos, arrasando con sus botas llenas de barro las mesas y las sillas de la Casa Blanca, dejaron bien claro que, por fin, la igualdad se había convertido en el sello distintivo de la vida americana (62).

(61) Esto no fue una tarea fácil para JACKSON como puede verse, por ejemplo, en su amarga lucha contra el Second National Bank. En su mensaje de veto que anulaba la ley de reconstitución del Banco reafirma su fe en el hombre común y la obligación del Gobierno de promover la igualdad: "Hay que sentir que los ricos y poderosos demasiado a menudo encaucen los actos del Gobierno hacia sus intereses egoístas ... cuando las leyes se proponen añadir a estas naturales y justas ventajas (economía, virtud y superior industria) distinciones artificiales ... para hacer al rico más rico y al fuerte más poderoso, los miembros humildes de la sociedad... que no tienen ni el tiempo ni los medios de asegurar iguales favores para ellos, tienen el derecho a quejarse de las injusticias de su Gobierno (citado por Alpheus Thomas MASON: Free Government in the Making, Oxford University Press, New York 1949, p.440).

(62) Cfr. HEFFNER, p. 10.

B/ Andrew JACKSON y la inauguración del sistema

La dureza de la campaña electoral contra los republicanos de QUINCY ADAMS creó un ambiente de animadversión entre las dos clientelas políticas, lo cual hacía harto difícil la pervivencia de un equilibrio de la balanza dentro de la función pública. Por un lado, los políticos profesionales que hicieron posible el triunfo de JACKSON querían ver su recompensa materializada en cargos públicos; por otro, cada vez era más fuerte el sentimiento popular de la necesidad real de "democratizar" el civil service, introduciendo en él gentes de todos los estratos del país y no restringiéndolo, como los primeros Presidentes, a las clases mejor preparadas.

Si el Presidente quería representar los deseos de su partido no tenía demasiadas opciones y pronto comenzó a destituir funcionarios para poder colocar a su personal en los puestos clave de la Administración. La operación superaba en alcance y magnitud las actuaciones de anteriores Presidentes: según el Washington Telegraph de 27 de septiembre de 1830, JACKSON cesó 919 funcionarios de un total de 10.093, lo cual establece un porcentaje aproximado del 10 por ciento (63). En los nombramientos, el Presidente tuvo menos en cuenta que JEFFERSON la capacidad personal de los aspirantes y la calidad del servicio comenzó a resentirse; la simpatía personal y las actividades al servicio del partido empezaron a ser requisito para ser nombrado funcionario. La cuestión importante que subyace en esta actitud es el cambio de concepción sobre la función pública: ya no se trata de equilibrar la balanza sino de dominar la Administración.

Como señala MEIER (64), el Presidente JACKSON introdujo la noción de la explotación política de los cargos en la Administración federal justificando esta práctica con tres argumentos. Primero:

(63) Citado por Leonard D. WHITE: The Jacksonians: a study in administrative history. Macmillan, New York 1954, pp. 307-308.

(64) Kenneth J. MEIER: Ode to Patronage: A Critical Analysis of Two Recent Supreme Court Decisions. P.A.R. vol 31 1981/5, p. 558.

Los empleos públicos eran tan sencillos que cualquiera podría ejercerlos. Segundo: los mandatos largos, especialmente en los cargos provistos por nombramiento, hacían que los funcionarios fueran cada vez menos sensibles a la voluntad popular. Tercero: por ello, el patronage mejoraría la representatividad y sensibilidad de la Administración (responsiveness); cumpliendo también una función no administrativa pues, proveyendo empleos para los políticos de los partidos, proporcionaba los incentivos necesarios para instaurar partidos políticos fuertes (65).

Una vez justificada esta explotación política de los cargos públicos, podía procederse a las destituciones casi masivas en aplicación de la teoría de la rotación que proporcionaba el cauce ideal para conseguir los fines que se había propuesto JACKSON: destruir el concepto de la propiedad sobre el cargo y reducir la importancia política de las clases superiores; justificar el número de ceses que necesitaba hacer para colocar a sus hombres y para resolver los problemas de exceso de personal ocasionados por la reluctancia de los anteriores Presidentes a destituir funcionarios (66).

La rotación en los cargos, de gran utilidad política al unirla al patronage, también se justificó como medio de educación cívica de los funcionarios. Sin embargo, en un principio y por su congruente aplicación desvinculada de la explotación política partidista, la rotación sólo afectó a los funcionarios o empleados públicos elegibles; después, según las necesidades del patronage fueron aumentando, alcanzó a los funcionarios que accedían por nombramiento (67).

(65) Vid. Fred GREENSTEIN: The American Party System and The American People. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1970.

(66) En este sentido ROSEMBLOOM; p. 48 y VAN RIPER, p. 31.

(67) En un estudio no publicado de la CIVIL SERVICE COMMISSION, History of the Federal Civil Service, 1789-1939 (citado por McMURTY p. 65-66) se describe la transformación de la teoría de la rotación: "Los defensores de la teoría de la rotación creían que todos los ciudadanos, ocupando algún cargo por un tiempo, llegarían a formarse en los principios del gobierno. Esta era la práctica en la antigua Atenas y, en gran medida, en los primeros municipios de Nueva Inglaterra, en el Gobierno holandés de Nueva York y en la Pen-

Junto a estas prácticas, durante la época de JACKSON se incrementa notablemente la intervención del Presidente en las cuestiones de personal pues, aunque los Secretarios de los Departamentos y los jefes de los servicios periféricos (field offices) tenían competencias propias, el Presidente actuaba como jefe supremo en la dirección del personal. WHITE describe esta situación en los siguientes términos:

"El presidente era el jefe de personal de la Administración durante la época Jacksoniana. De hecho, no había otra alternativa. Todos los asuntos relacionados con los cerca de cincuenta mil funcionarios y empleados (tanto militares como civiles) tendían a llegar al despacho del Presidente, especialmente cuando el problema envolvía consideraciones políticas. Consecuentemente el Jefe del Ejecutivo estaba bastante atareado con los nombramientos y con menor frecuencia con las destituciones, por motivos disciplinarios o según imponía la ley revisando las decisiones de los consejos de guerra. Ningún funcionario de la Administración tenía competencias en materia de personal que afectaran a todo el servicio, pues de hecho, la función pública aún no había adquirido la consideración de unidad corporativa. Por entonces no pasaba de ser un cuerpo de agentes y oficinistas ministeriales, responsables ante los miembros individualistas del Cabinet. El presidente era la única persona con competencias sobre todo el servicio" (68). De estos hechos y de los testimonios de la época se deduce que el Presidente dedicaba una gran parte de su tiempo a las cuestiones de personal, tarea engorrosa y a veces desagradable pero "demasiado importante para ser ignorada" (69).

Frecuentemente se acusa a JACKSON de ser el principal defensor del

(67) sylvania de William Penn. Los defensores de la teoría despreciaban el hecho de que en proporción a la población, en la Administración federal existen muchos menos puestos que en la Administración de un municipio. Por grande que sea la frecuencia en el cambio de los puestos es imposible que le llegue su turno a todo el mundo. Este hecho era tan evidente que hubo que cambiar la teoría para que se ajustara mejor a la realidad. Entonces se dijo que sacar a los políticos de sus cargos era bueno porque así podían conocer de cerca los problemas del pueblo. Sin embargo, la mayoría de ellos aprovecharon sus vacaciones forzadas no para conocer lo que quería el pueblo, sino para buscar lo que ellos querían -- otro cargo" (p.10).

(68) The Jacksonians, p. 72.

(69) Ibidem, p. 74.

spoils system y su mayor explotador. Como veremos, esto está lejos de los hechos, aunque sí utilizó el sistema de forma mucho más calculada que los anteriores Presidentes. Sin embargo, JACKSON no creó ninguna de las dos prácticas fundamentales del spoils system: la aplicación de la rotación a los funcionarios designados por nombramiento y el uso del patronage para fines partidistas (70).

Las agrias críticas de los posteriores reformadores hacia JACKSON, en efecto, no se apoyan en que él creara el sistema ni tampoco en que hiciera un uso de él desmesurado, sino más bien, en que introdujo el sistema en la Administración federal a una escala muy superior a sus antecesores y lo aplicó abiertamente -incluso con cierto orgullo- y no como un mal menor según la mentalidad anterior. Con esta conducta desató las fuerzas políticas que durante más de medio siglo iban a dominar la escena política americana (71).

Antes de que JACKSON accediera a la Presidencia, el spoils patronage estaba sólidamente establecido en algunos Estados del Norte y del Oeste, especialmente Nueva York, cuyos líderes (Aaron BURR, Martin VAN BUREN, William L. MARCY y otros) eran "políticos prácticos". Estos miembros de la así llamada "Albany Regency" -posteriormente muy influyentes en la administración JACKSON- habían construido la sólida maquinaria política de Nueva York con un uso cínico e inmoderado de la explotación política de los cargos a disposición del partido vencedor, como eficaz arma para las campañas y para construir la fortaleza de los partidos.

Hay que mencionar la forma en que se acuñó el término spoils system. Ante el slogan electoral de los demócratas ("¡Echad a esos canallas!") el Senador MARCY pronunció una frase histórica; "Ellos no ven nada malo en la norma de que al vencedor pertenezcan los des-

(70) Así en Biography, p. 16.

(71) Vid. Herber KAUFMAN: The Growth of the Federal Personnel System. American Assembly. The Federal Government Service. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1965, p. 20.

pojos del enemigo". En 1832, durante un debate sobre la designación por JACKSON de Martin VAN BUREN como embajador en Gran Bretaña, el Senador HENRY CLAY dijo que "a este caballero (VAN BUREN) debe atribuirse principalmente la introducción del spoils system en la Administración de los Estados Unidos" (72).

C/ El apogeo del Spoils System

Tras servir como Vicepresidente en el segundo mandato de JACKSON, Martin VAN BUREN fue elegido Presidente en 1836, lo cual constituyó un ejemplo notable de victoria electoral conseguida a través del spoils system. Experimentado en las técnicas del sistema en Nueva York, VAN BUREN va a hacer un auténtico trabajo de experto al aplicarlo -ya en tiempos de JACKSON- a la Administración federal. Durante su mandato se descubrieron flagrantes irregularidades en el desempeño de sus deberes por algunos funcionarios (73) y los fondos federales se vieron comprometidos por la quiebra de algunos bancos en los que habían sido invertidos más por motivos políticos que por razón de su solvencia financiera. Comienza aquí el desprestigio del spoils system que conlleva la caída de VAN BUREN aunque sus sucesores de la oposición, lejos de rechazar el sistema, lo utilizarán de forma creciente.

La construcción de los ferrocarriles permitió en 1841 que un número aproximado de 30.000 a 40.000 personas llegaran a Washington para beneficiarse de la victoria electoral de los "whigs" consiguiendo cargos. Si muchos miembros del partido eran contrarios a mantener las prácticas de VAN BUREN (y por ello habían criticado duramente a los demócratas durante la campaña) también es cierto que en el período HARRISON-TYLER se destituyó a un número de funcionarios nun

(72) Biography. pp. 16-17.

(73) Es notorio el caso de Samuel SWARTWOUT, Recaudador del Puerto de Nueva York en cuya rendición de cuentas faltaron 210.000 \$, durante el primer mandato de JACKSON. Sin embargo, se le volvió a designar para el cargo y ya durante la presidencia de VAN BUREN huyó a España con 1.250.000 \$ pertenecientes al Gobierno.

ca alcanzando hasta la fecha (74). El presidente HARRISON, cercano a los 70 años, se vió anegado por la magnitud de esta labor de recomendaciones, peticiones y destituciones. En la tercera semana de su mandato cayó enfermo y murió durante la cuarta. "El certificado oficial dió neumonía y agotamiento general como causas de la muerte, pero, en opinión de los historiadores, la causa real fue el spoils system, que cuarenta años más tarde causaría la muerte de otro Presidente" (75). TYLER, su sucesor, mantuvo la línea de HARRISON en cuanto a destituciones y una vez que el sistema de los despojos había conseguido la aprobación de los dos partidos parecía difícil que fuera desarraigado a corto plazo.

Durante el período 1845-1865 el spoils system funcionó metódicamente y sin cortapisas y la corrompida función pública federal se convirtió en escándalo nacional. El número de funcionarios cesados por cada nueva administración presidencial es creciente y los efectos del fenómeno empiezan a dejarse sentir. En la guerra contra México de 1845, el General Winfield SCOTT se encontró con graves problemas ante la insubordinación de oficiales voluntarios que habían sido nombrados por motivos políticos.

En el año que duró la presidencia de TAYLOR, casi un tercio de los funcionarios federales dimitieron o fueron cesados. Según FISH entre 1849 y 1850 hubo 2802 dimisiones y 3406 destituciones de un total de 17780 funcionarios federales (76). En 1849 W.H. SEWARD, posterior Secretario de Estado con LINCOLN, escribió sobre la toma de posesión del presidente TAYLOR: "El mundo parece dividido en dos clases: los que van a California a buscar oro y los que vienen a Washington buscando cargos".

Como señala VAN RIPER, antes de la Guerra Civil no puede hablarse

(74) Cfr. ROSEMBLOOM, p. 55.

(75) Biography, p. 22.

(76) Vid. Carl Russell FISH: The Civil Service and the Patronage. Russell & Russell, New York 1963 (publicado por primera vez en 1904) p. 163.

de un plan de reforma administrativa en relación con el civil service (77), pero hay que destacar un intento en 1851 -durante la presidencia de FILLMORE- en esta dirección. El Congreso aprobó una resolución por la que se solicitaba a los funcionarios en los distintos Departamentos, adecuar sus sueldos al tipo de servicios prestados y establecer algún tipo de exámenes que sirvieran para comprobar la aptitud de los candidatos y para promocionar a los funcionarios teniendo en cuenta su capacidad y los servicios prestados (78).

Doce meses más tarde el "Plan of the Five Secretaries" (79) fue presentado al Congreso -excepto el del Departamento de Estado- y aunque suscitó críticas fue favorablemente acogido de manera especial por los funcionarios (80). En base a estas medidas, en 1853 se requirió a los Departamentos la práctica de exámenes como método de selección de los funcionarios. En la mayoría de los casos los exámenes no pasaron de ser una farsa pero constituyeron una experiencia y un precedente del "competitive examination" aprobado en 1872 y establecido permanentemente por la Civil Service Act de 1883.

Estos intentos de reformas parciales no impedían que el spoils system siguiera siendo el método habitual de provisión de los cargos durante los mandatos de PIERCE (1853) y BUCHANAN (1857). El sistema alcanzó su punto álgido durante la presidencia de éste último que, lejos de prevenir la tormenta que se avecinaba, se dedicó a la tarea de explotar políticamente las destituciones y las designaciones. El sistema alcanzó proporciones inauditas pues el patronage se utilizó incluso contra los miembros del mismo partido que habían apoyado al otro candidato dentro de éste; y la teoría de la rotación se

(77) Ob. cit., p. 55

(78) Congressional Globe, v. 23, 31st Cong. 2nd sess., March 7, 1851, p. 405.

(79) Senate Ex. Doc. 69, 32nd Cong., 1st sess., May 3, 1852.

(80) The Jacksonians, pp. 368-371.

interpretó en términos absolutos: cada cuatro años todos los funcionarios deberían abandonar sus cargos (81). Estos eran los postulados de BUCHANAN y ésta la situación que encontró LINCOLN al subir a la presidencia en 1861.

D/ Análisis y Conclusiones

En relación a otros períodos, la época que va desde 1829 a 1861 suele presentarse como un tiempo de oscuridad y corrupción en lo referente a la función pública. Como todo período histórico tiene sus pros y sus contras pero es indudable que en este período el criterio que domina las decisiones y políticas en materia de personal es la explotación y rendimiento político que puedan proporcionar a corto plazo y es en este método donde hay que examinar las ventajas y los inconvenientes.

Los inconvenientes aparecen con mayor evidencia y necesitan menor elaboración. WHITE los ha sintetizado así: la pérdida de la eficacia, la pérdida del prestigio y la imposición de obligaciones políticas a los funcionarios. Claramente, la constante destitución de funcionarios y el acceso de personal sin experiencia llevan a la ineficacia, así como también contribuye a esto la selección por lealtades políticas y no por la competencia individual. La inestabilidad del servicio que se deriva de ello así como la inseguridad de los funcionarios conducen a la pérdida del prestigio de la función pública. En cuanto a las obligaciones políticas, después de 1829, los civil servants van cayendo progresivamente bajo el dominio de la maquinaria del partido local y sujetos a sus requisitos políticos como condición para continuar en el cargo. Así, es frecuente la invitación a suscribirse al periódico del partido o a pagar una cuota del sueldo para sufragar los gastos del partido (82).

(81) Biography, p. 26.

(82) The Jacksonians, pp. 327-332.

Aunque las consecuencias negativas superan lo positivo, McMURTY señala algunas contribuciones de especial interés (83). En primer lugar, el sistema llevó a una mayor democratización de la función pública y, como anteriormente se apuntó, la rotación acabó por destruir la noción de propiedad sobre los cargos. Se favoreció la igualdad pues se daba acceso a personas provenientes de sectores sociales más amplios; sin embargo, esta igualdad se ensombrece por las discriminaciones en base a la filiación partidista.

Una segunda contribución, en el momento histórico, es la función del sistema como mecanismo de reclutamiento pues en una Administración en constante expansión se necesitaba un canal que satisficiera ágilmente las crecientes necesidades de personal.

Finalmente, está la conexión entre el patronage propio del spoils system y la organización de los partidos políticos así como sus relaciones institucionales. De esta forma, el spoils system contribuyó a la formación de los partidos de masas que sigue a la expansión del sufragio en los comienzos del siglo XIX. Como señala SORAUF, el patronage cumplió seis funciones tendentes al desarrollo del sistema político de partidos: 1.- Mantener una organización partidista activa. 2.- Promover la cohesión interna de los partidos. 3.- Atraer votantes y colaboradores. 4.- Financiar el partido y sus candidatos. 5.- Promover decisiones y políticas favorables. 6.- Crear una disciplina interna en la realización del programa político (84).

A pesar de la extraordinaria movilidad de los funcionarios durante el período, hay que indicar la subsistencia de funcionarios permanentes en los puestos y Departamentos en que su experiencia era imprescindible y sobre todo en aquellos puestos en que se requería una especial capacitación científica o técnica (85). En ciertos organismos como la Coast Survey, el Naval Observatory o la Smithso-

(83) Cfr. ob. cit., pp. 83-85.

(84) Frank J. SORAUF: The Silent Revolution in Patronage. P.A.R., v. XX, 1960/1, pp. 28-29.

(85) Cfr. ROSEMBLOOM, pp. 54-55.

nian Institution los funcionarios, como regla general, eran permanentes (86).

Dentro de este análisis ofrece cierto interés la opinión de Gerard CONAC: "la fórmula del spoils system resume el mismo espíritu de la democracia americana. Las elecciones son un combate deportivo en el que el triunfo debe ser premiado por un eventual cambio de equipo. El voto se dirige menos a las ideas que a los hombres. El spoils system es un procedimiento de gobernar que permite asegurar un control popular, eficaz y concreto sobre la Administración que se juzga indispensable en un país democrático" (87).

Esta concepción típicamente americana de la función pública fue evolucionando según el spoils system desarrollaba todas las posibilidades de corrupción que llevaba en su seno. De no haber sido por el constante cambio de los partidos en el poder, como reconoce la mayoría de los autores, la fórmula habría podido resultar más racional y eficaz y, por lo tanto, más viable.

3. EL OCASO DEL SPOILS SYSTEM Y LA REFORMA DE 1883

La Guerra de Secesión, como acontecimiento de tremenda magnitud para los Estados Unidos, modifica profundamente la situación de la nación. La función pública no es un sector aislado, se encuentra en el centro de esas transformaciones dada la estrecha vinculación a la política que ha realizado el patronage del spoils system. En la situación posterior a la guerra, el spoils system perdura durante algunos años debido a su propia inercia y al arraigo de algunas de sus características en la mentalidad política americana. Sin embargo, la reforma del sistema aparecerá como inevitable pues el mantenimiento de las técnicas del sistema del botín no es que parez

(86) The Jacksonians, p. 357

(87) La fonction publique aux Etats-Unis, ob. cit., p. 29.

ca peor frente a nuevas soluciones que han demostrado su eficacia en otros países sino que es simplemente inviable. Esta inviabilidad se produce por las transformaciones socio-económicas del país que demandan una creciente intervención de la Administración pública y por el progresivo alejamiento del spoils system de los principios democráticos e igualitarios en que se fundamenta el sistema político.

Como señalan PFIFFNER y PRESTHUS (88) la revolución industrial que siguió a la Guerra Civil -y que tuvo un despegue vertiginoso durante la misma- transformó casi de la noche a la mañana la ecología de la Administración pública, poniendo en escena fuerzas que únicamente el Estado podría controlar. Estados Unidos aprendió, como Inglaterra medio siglo antes, que una economía impersonal de producción de masas y la aglomeración de gentes en las grandes ciudades planteaba problemas sin precedentes de sanidad, orden y seguridad que demandaban la intervención del Estado. A esto siguió la legislación regulando la inspección de fábricas, viviendas y sanidad, salarios y horas de trabajo, seguridad social y las actividades de los sindicatos. Todo reflejaba el cambio de una sociedad rural, primariamente agraria, a una cultura urbano-industrial.

En este contexto los puestos de trabajo en la Administración dejaron de ser tan sencillos como antes, por lo que hubo gente que se preocupó del tema de que la Administración no podía descargar sus responsabilidades de forma eficiente en personas elegidas por razones políticas en vez de por sus propios méritos (89). Así, "Comenzó a dejarse sentir, entre los vástagos más jóvenes de la vieja élite nacional, la idea de que la democracia de la era Jacksoniana contenía serios problemas para una nación que se movía hacia la industrialización, la urbanización, el poderío internacional, y la reposición del profundo trauma emocional de una guerra civil" (90).

(88) Public Administration, ob. cit., p. 26.

(89) Cfr. Felix A. NIGRO y Lloyd G. NIGRO: Administración pública moderna. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1981, p. 349.

(90) Barry D. KARL: Public Administration and American History: A Century of Professionalism. P.A.R. v. 36. 1976/5, P. 490.

Por otra parte, el sistema de acceso a la función pública demostraba su progresivo alejamiento de los principios democráticos. En palabras de LA MARQUE, "si JACKSON y sus sucesores habían permitido el acceso a la función pública de un gran número de individuos de origen social modesto, el nuevo criterio de selección de los funcionarios no hacía, como contrapartida, que la Administración fuera más representativa. Esta, en efecto, había pasado de las manos de los aristócratas a las de los políticos profesionales. El patronage, concebido primitivamente para garantizar el control popular, perdía así su carácter democrático no sirviendo más que para retribuir a una minoría de políticos" (91).

Como destacan ROSENBLOOM y CASSLER (92), aunque los principios de "eficacia", "moralidad" y "economía" son generalmente asociados al movimiento de reforma, los objetivos principales de los reformadores tenían menos en cuenta la situación de la función pública que la del sistema político en su conjunto. Desde su perspectiva, el mayor defecto del spoils system era producir políticos incompetentes y, por ello, la reforma se planteaba como medio para que surgiera una nueva clase política digna de respeto y preocupada por la consecución del interés general.

Para alcanzar este objetivo era necesario separar la política de la función pública. Sólo a través de la despolitización sería posible negar la explotación partidista de los cargos a los hombres del Spoils system, lo cual era su principal fuerza política, relegándolos a un papel mínimo en el sistema político. La realización de exámenes abiertos y competitivos sería el medio para realizar progresivamente la despolitización. En expresión de CONAC, "el spoils system pretendía transformar los hombres por las instituciones y el merit system quiere reformar las instituciones por los hombres, o más exactamente, reformar las costumbres públicas para salvar las instituciones" (93).

A/ LINCOLN y la Guerra Civil

El idealismo de Abraham LINCOLN no le impedía tener un enorme

(91) La Fonction publique fédérale aux Etats-Unis, ob. cit., p. 17.

(92) David H. ROSENBLOOM y Carole CASSLER OBUCHOWSKI: Public Personnel Examinations and the Constitution: Emergent Trends. P.A.R. v. 37, 1977/1, p.9

(93) Ob., cit. p. 33, 1977/1, p. 1.

realismo en sus planteamientos políticos. Educado en las cámaras legislativas de los Estados y de la nación, conocía muy bien las reglas del juego político. Personalmente no parece que le gustaran las prácticas del spoils system pero destituyó, al hacerse cargo de la presidencia, a 1457 de los 1639 funcionarios que podían ser directamente nombrados por él (con la aprobación del Senado), casi el doble de los funcionarios cesados por PIERCE que hasta entonces ostentaba el record (94).

Aceptando las circunstancias de la situación, convirtió el patronage y la rotación en el instrumento para ganar y mantener el apoyo que necesitaba para afrontar la crisis, combinando y uniendo los elementos diversos y hostiles del nuevo Partido Republicano y obteniendo la cooperación que necesitaba del Congreso durante la guerra. Como señala VAN RIPER, la guerra civil americana, con toda probabilidad, tiene el distintivo de ser el mayor conflicto moderno ganado gracias a la ayuda de una función pública reclutada por el sistema del botín. De hecho, hay suficientes motivos para mantener que la guerra no podría haber sido ganada por el Norte sin una alta explotación partidista del patronage (95). En el mismo sentido, FISH destaca que si LINCOLN hubiera hecho los nombramientos sólo en base al mérito, la guerra podría haberse acortado (96); pero, por otra parte, no podría haber mantenido unido al Norte para llevar a término la guerra (97).

Sin embargo, no cabe deducir de lo anterior que LINCOLN no fuera consciente de los problemas que planteaban los métodos de reclutamiento utilizados durante su primera administración. Una de las co-

(94) Citado por Carl Russel FISH: The Civil Service and The Patronage, ob. cit., p. 170.

(95) History of the United States Civil Service, ob. cit., p. 43.

(96) Hay que tener en cuenta que la explotación política afectaba tanto a los cargos civiles como militares y los "generales políticos" eran notoriamente numerosos.

(97) Ob. Cit., p. 172.

sas que más le perturbaban era tener que aguantar en las antecámaras de la Casa Blanca a una muchedumbre de políticos en busca de cargos y, en una ocasión comentó que el spoils system podría convertirse con el tiempo en algo más peligroso para la República que la misma rebelión (98).

Tras su reelección en 1865 y sufriendo grandes presiones se negó a destituir y a nombrar otra vez nuevos funcionarios, lo cual hacía que por primera vez desde 1829 la práctica de la rotación experimentara un fuerte retroceso. Bien puede decirse que el declive del spoils system comienza con esta decisión del Presidente LINCOLN.

Si hubiera vivido Abraham LINCOLN parece probable que el movimiento de reforma se habría acelerado pero tras su muerte le sustituyó Andrew JOHNSON, un demócrata Jacksoniano acérrimo partidario del spoils system que había sido propuesto Vicepresidente para limar discrepancias en el seno del Partido. Durante su mandato se plantea un auténtico conflicto con el Senado pues éste pretendía asumir mayores poderes sobre la función pública.

En marzo de 1867 el Congreso aprobó la Tenure of Office Act en virtud de la cual se establecía que el Presidente también necesitaría la aprobación del Senado para cesar a los cargos anteriormente nombrados con su consentimiento, inclusive los miembros del Cabinet. JOHNSON sostenía la inconstitucionalidad de la ley y destituyó al Secretario de Guerra, Edwin STANTON, sin la aprobación del Senado. El Congreso, por primera vez en la historia, intentó destituir al Presidente. La Cámara de Representantes aprobó el impeachment pero en el Senado -tras ocho semanas de deliberaciones- faltó un voto para alcanzar la mayoría de dos tercios necesaria (99).

(98) Citado por Frederick BANCROFT (editor): Speeches correspondence and Political Papers of Carl Schurz, 6 vols., G.P. Putnam's Sons, New York 1913, II, pp. 155-156. Para un análisis más detallado de la política de LINCOLN, vid. Harry J. CARMAN y Reinhard J. LUTHIN: Lincoln and the patronage. Columbia University Press, New York 1943.

(99) Cfr. George D. CROTHERS: American History, ob. cit., p. 124.

B/ Los primeros intentos de reforma

En 1863 SEWARD, Secretario de Estado, pidió al Consul en París John BIGELOW que preparara un informe sobre los métodos franceses de reclutamiento, en concreto en el servicio de aduanas. BIGELOW informó con entusiasmo del sistema de exámenes utilizado en la Administración francesa y recomendaba que en Estados Unidos se adoptara un sistema similar.

En 1864, el Senador Charles SUMNER presentaba un proyecto de ley para mejorar la eficacia del civil service a través de la selección de los funcionarios por exámenes supervisados por una Comisión y de establecer que las destituciones deberían ser motivadas (100). Sin embargo, la novedad era excesiva para ser asimilada inmediatamente, con lo cual, el proyecto se publicó pero pasó a ser hibernado. Este primer proyecto contenía ya las principales propuestas defendidas por el movimiento reformador (101); pero hay que destacar que -aunque se tendrán en cuenta los sistemas de diferentes países- los reformadores prestarán especial atención al sistema británico que en su opinión es más relevante para las instituciones americanas (102).

Una de las primeras figuras a destacar dentro del movimiento reformador es la de Thomas Allen JENCKES, congresista republicano dedicado a mejorar el civil service que en 1865 presentó su primer proyecto inspirado de la reforma del civil service británico en 1855 que conocía bien por su correspondencia con Charles TREVELYAN y Stafford NORTHCOTE (103). El proyecto no fue aprobado, pero JENCKES consigue que, en julio de 1866, el Congreso incluya entre las

(100) Cfr. Virginia A. McMURTY: Merit principles and the Federal Civil Service, 1789 to the present, ob. cit. pp. 110-111.

(101) Para un estudio más detenido vid. Ari HOOGENBOOM: Outlawing the spoils. University of Illinois Press, Urbana 1961.

(102) Cfr. VAN RIPER, ob. cit., pp. 122-126.

(103) Sobre el proyecto TREVELYAN-NORTHCOTE y la reforma inglesa, vid. Gregorio LASO VALLEJO: La función pública en Inglaterra. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid 1965 y William A. ROBSON (editor): The Civil Service in Britain and France. The Hogarth Press, Londres 1956.

funciones del recién creado Joint Select Committee on Retrenchment el estudio de propuestas para mejorar la eficacia del civil service en base a la selección de los funcionarios por exámenes y la permanencia en el cargo y a evitar su utilización como instrumento político partidista (104).

En 1868 el Comité presenta un informe final sobre la función pública y los males del sistema existente junto con análisis detallados de los sistemas en Gran Bretaña, Francia, Prusia y China. Las recomendaciones eran similares, aunque no fueron aprobadas, entre otros motivos, porque hubieran hecho al Vicepresidente jefe de un nuevo Departamento del Civil Service (105) y porque la clase política aun no había asimilado los nuevos postulados del merit system. El informe es considerado como un clásico en la historia de la reforma del civil service americano y proporcionó una gran documentación a otros líderes del movimiento reformador como CURTIS, EATON, SCHURZ, DUDLEY FOULKE, WHEELER y BURT de gran influencia en la elaboración de proyectos posteriores.

C/ La GRANT Civil Service Commission

Tras la elección del General Ulysses S. GRANT como Presidente hubo una cierta esperanza de reformas inmediatas basadas en las declaraciones de la campaña electoral. Sin embargo, el tema no fue mencionado en ninguno de los primeros discursos del Presidente. Hay que destacar la actitud de algunos miembros de su Cabinet como Jacob COX, Secretario del Interior, que introdujo el merit system en su Departamento por una Orden de julio de 1870, según la cual los nombramientos de funcionarios en la Patent Office, el Census Bureau y en la Indian Office se harían sobre la base de exámenes competitivos. La presión de los políticos del spoils system fue demasiado

(104) Cfr. McMURTY, ob. cit., pp. 122-126.

(105) Cfr. Rachel M. RAISIN: Highlights in the History of Federal Personnel Management. Office of Personnel Management, Washington. 1979, p.1.

fuerte y en noviembre COX tuvo que dimitir. Igualmente, el Secretario del Tesoro, George BOUTWELL, instituyó en julio de 1870 un sistema de exámenes para el acceso a los puestos inferiores de su Departamento (106).

Aunque los dos mandatos de GRANT estuvieron marcados por el escándalo (107), el Presidente apoyó eventualmente el movimiento de reforma y en su segundo mensaje anual al Congreso, diciembre de 1870 pidió las reformas necesarias en el acceso a la función pública y en la permanencia en los cargos, pues el sistema vigente no aseguraba los mejores hombres ni con frecuencia hombre capaces.

La petición presidencial puso en marcha varios proyectos que fueron muy debatidos y de los cuales merecen destacarse los presentados por el Senador Lyman TRUMBULL que hacían hincapié en la necesidad de garantizar la independencia de los Departamentos del Ejecutivo en el reclutamiento de los funcionarios, evitando la intromisión de los miembros del Congreso (108).

Tras diversas vicisitudes en el Senado y en la Cámara, el 3 de marzo de 1871 se llegó a la solución de aprobar una partida presupuestaria a la que se adjuntaba una cláusula legal en la que se auto-

(106) Cfr. Biography of an ideal, ob. cit., p. 32.

(107) Estos escándalos afectaron al Congreso, a la Administración y al mismo Presidente. El Congreso concedió tierras públicas a la Unión Pacific Railway y se formó una compañía privada para construir las vías. Esta compañía cobró a la Union Pacific casi el doble del precio de coste de las vías. En los beneficios de la operación participaron algunos congresistas que eran accionistas de la Compañía.
Otro escándalo afectó al Departamento del Tesoro cuando se descubrió que algunos funcionarios aceptaban sobornos a cambio de no recaudar el impuesto total sobre el whisky. El mismo Presidente fue engañado por dos especuladores que le convencieron de que la economía del país se beneficiaría si el Gobierno detenía las ventas de oro. Los especuladores se hicieron con una gran cantidad de este metal para revenderala a un precio mucho más elevado. Algunos Bancos fueron salvados de la quiebra por no poder adquirir el oro que necesitaban a tales precios, en el último momento al descubrirse la operación fraudulenta (citado por CROTHERS: American History, ob. cit., p. 139).

(108) Cfr. McMURTY, pp. 137-141.

rizaba al Presidente para aprobar reglamentos sobre el reclutamiento de los funcionarios teniendo en cuenta su capacidad, edad, salud, conocimientos y a este propósito se le habilitaba para emplear personas en esta labor, establecer sus obligaciones y aprobar las normas sobre el estatuto de los funcionarios que entraran en el civil service. Esta norma tiene una gran trascendencia pues se considera como otorgante de las competencias reglamentarias el Presidente en materia de personal y en base a ella aprueba las Executive Orders que regulan el civil service.

Ejerciendo estas competencias, el Presidente GRANT creó una Advisory Board of the Civil Service, más tarde llamada Civil Service Commission, que estaba compuesta por 7 miembros, 3 de la Administración federal y 4 de fuera, de los cuales los más relevantes eran su Presidente George William CURTIS, editor del Harper's Weekly, y Joseph MEDILL, propietario del Chicago Tribune (109). Es bastante significativo el primer Informe de la Comisión, en 1871, que subrayaba la necesidad de independencia del Ejecutivo en cuestiones de personal evitando la intromisión de los políticos del Congreso. También se proponían normas para regular: la clasificación de los puestos por grupos, de acuerdo con las obligaciones, y por grados, a efectos de promoción; exámenes competitivos de promoción para los superiores; un período de prueba de seis meses tras el nombramiento; tribunales en cada Departamento que supervisen los exámenes ... (110).

En 1872 el Presidente aprobaba diversos reglamentos sobre clasificación de puestos en los distintos Departamentos y los exámenes empezaron a realizarse comenzando por el Departamento del Tesoro. La Comisión siguió desempeñando sus funciones de asesoramiento aun con el desconcierto que producía la actitud del Presidente que, tras

(109) Para un estudio detallado de la Comisión, vid. Lionel V. MURPHY; The First Federal Civil Service Commission: 1871-1875 en la Public Personnel Review, v. 3, 1942.

(110) Cfr. Biography, pp. 33-34.

su reelección en 1872, aumentó la designación de funcionarios por motivos políticos y lo cual produjo la dimisión de CURTIS en 1873. Con sorpresa general, el Presidente nombró para sustituirle a Dorman EATON, prestigioso abogado de Nueva York y uno de los principales promotores de la reforma en favor del merit system.

En 1874 el Congreso, que aun mantenía arraigada la "mentalidad de botín", no aprobó la partida presupuestaria de la Comisión pero tampoco derogó la legislación de 1871 (111). Aunque el experimento no tuvo una larga duración sí fue de gran utilidad pues los reformadores habían avanzado aun en contra de un Congreso hostil y de un Presidente poco entusiasta. Los trabajos de la Comisión aportaban una notable experiencia y dejaban toda una serie de técnicas, términos y soluciones, contrastadas con la realidad, que serían de gran utilidad (112).

D/ La Pendleton Act de 1883

Rutherford B. HAYES, Presidente desde 1877, aun sin tener el apoyo de su propio Partido, presta su autoridad a la reforma solicitando del Congreso fondos para revivir la GRANT Commission. La petición es denegada y el Presidente únicamente podrá impulsar el merit system con las medidas a su alcance. Una de ellas es la designación de Carl SCHURZ -hombre importante del movimiento reformador- como Secretario del Interior y que va a convertir su Departamento en una especie de prototipo modelo del merit system. Con el apoyo incondicional del Presidente, el reformador-político reanudó los exámenes brevemente aplicados en 1871 y llevó su Departamento tan lejos como era posible en la aplicación del sistema de mérito (113).

(111) Uno de los mayores ataques contra las reformas llevadas a cabo por la Comisión era su carácter británico: "British, not American!".

(112) Cfr. MURPHY, p. 322.

(113) Cfr. Leonard D. WHITE: The Republican era. Macmillan Company, New York 1958, p. 289.

Fue también de interés una Executive Order de 22 de junio de 1877 en la que se prohibían la actividades políticas a los funcionarios sin afectar a su libertad de expresión y protegiéndoles de coacciones.

En su tercer mensaje anual, el Presidente volvió a solicitar del Congreso medidas de reofrma y adelantó a los congresistas un informe sobre el civil service inglés que, por su iniciativa, había realizado Dorman EATON, Presidente de la Civil Service Commission, aunque ésta no ejercía ninguna función (114).

La adversidad de las circunstancias no desanimó al movimiento reformador que cada vez alcanzaba más fuerza en la opinión pública. Comp ha puesto de relieve VAN RIPER, "la reforma fue iniciada y llevada a cabo por un relativamente reducido grupo de personas, representantes de los altos estratos de la política, la abogacía, los negocios, el periodismo y la educación. Estas utilizaron su influencia personal, sus canales de publicidad, su habilidad para escribir y su oratoria para arremeter contra los perjuicios del spoils system. Así, un pequeño grupo de hombres acomodados del este, políticamente conscientes, con una mentalidad filantrópica, ayudados cada vez más por la opinión pública, establecieron las bases de la Pendleton Act de 1883" (115). En el verano de 1881 se celebró una Conferencia en Newport a la que asistieron trece asociaciones locales y cuyo mayor logro fue la organización de la National Civil Service Reform League como confederación de grupos locales que serviría como central de información y órgano para facilitar el concierto de acciones entre los grupos reformistas (116).

(114) El informe de EATON tuvo una gran influencia; primero, fue difundido como documento oficial y después como publicación comercial que alcanzó gran difusión: Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and Their Bearing upon American Politics. Harper and Brothers, New York 1880.

(115) History of the United States Civil Service, ob. cit. p. 80.

(116) Sobre el movimiento de reforma y sobre la Liga en concreto, vid. Frank M. STEWARD: The National Civil Service Reform League. University of Texas, Austin 1929.

El detonante final que necesitaban los políticos y la opinión pública para apoyar decididamente la reforma lo constituyó el asesinato del Presidente James A. GARFIELD por Charles GUITEAU, un hombre enajenado que no había visto recompensadas sus esperanzas de recibir un cargo oficial como premio a su colaboración durante la campaña electoral en 1880 (117). La muerte del Presidente sacudió a la opinión pública y al mismo Congreso que, dos meses después de la muerte del Presidente, comenzaba a tramitar un proyecto de reforma del civil service, presentado por el Senador George H. PENDLETON y elaborado sustancialmente por EATON, CURTIS y otros miembros de la National Civil Service Reform League. La tramitación de la ley no fue fácil, especialmente en el Congreso, pero finalmente el Presidente Chester A. ARTHUR la promulgaba el 16 de enero de 1883.

Siguiendo los precedentes de proyectos anteriores, las disposiciones centrales de la ley pueden resumirse en el establecimiento de exámenes de carácter práctico abiertos y competitivos, la neutralidad política de los funcionarios y la relativa seguridad de sus cargos.

La Pendleton Act no establecía el marco de una función pública moderna, simplemente intentaba neutralizar los efectos más desastrosos del spoils system regulando el acceso a los puestos en base a la capacidad de los candidatos. Inspirándose en el ejemplo británico, encargaba al Presidente que constituyera un organismo imparcial, la Civil Service Commission, al cual se atribuye la función de con-

(117) Una de las cartas de Charles GUITEAU al Presidente reviste cierto interés pues es una de las descripciones más significativas del spoils system que jamás se haya escrito: "Gen. Garfield: Según me dice el Col. Hooker del comité Nacional, tengo derecho a un consulado. Espero que sea el de París pues es el único que me interesa. Desearía que me nombrara para ese consulado. Mr. Walker, el consul actual, no puede exigirle a usted nada ya que los hombres que hicieron el trabajo el último otoño son los únicos que pueden ser tenidos en cuenta. Respetuosamente, Charles Guiteau". (Citado en Biography, p. 39).

trolar el reclutamiento y la aplicación del merit system en el seno de la Administración. La Comisión será dirigida por tres personas que no pueden pertenecer al mismo partido, lo que garantiza su estructura bipartidista.

Deseando mantener la peculiaridad del sistema americano, los autores de la reforma rechazan la necesidad de una formación especializada para entrar en la función pública; reaccionando contra el carácter "aristocrático" de la reforma británica insisten en que los exámenes "de carácter práctico" deben sancionar la capacidad y conocimiento práctico y no la cultura general.

La Administración no deberá su independencia a su espíritu de cuerpo pues los funcionarios no podrán oponer a los políticos su prestigio y la seguridad de su carrera sino su cualificación técnica y su especialidad. El civil service americano será una máquina eficaz cuyo buen funcionamiento podrá ser juzgado de manera objetiva por su rendimiento técnico. Por otra parte, en contra de lo que podría parecer, la Civil Service Act no ha abolido el spoils system pues su aplicación se restringe inicialmente a un número limitado de puestos y los civil servants no están totalmente protegidos contra la arbitrariedad de los ceses.

De ahora en adelante convivirán en la función pública americana dos concepciones que llevan a técnicas de selección y dirección diferentes pero ambas están arraigadas en los principios democráticos y permitirán una gran flexibilidad en la dirección del personal al servicio de la Administración federal.

Como ha escrito WHITE, "la redacción de la ley fue un éxito pues sus disposiciones básicas permanecieron sin ser enmendadas hasta tiempos posteriores a la era Republicana. SUMNER Y JENCKES, TRUMBULL, CURTIS y SCHURZ fueron finalmente reivindicados por la aceptación del Congreso de la doctrina según la cual el civil service debería ser competente, políticamente neutral y un segmento integrante del ejecutivo. Por el momento, estas eran victorias de

principio pero fueron gradualmente implantadas en la práctica en las décadas sucesivas" (118).

4/ LA EXTENSION DEL MERIT SYSTEM, 1883-1932

Aprobada la Civil Service Act de 1883, solamente 13900 puestos, de carácter administrativo y auxiliar, fueron incluidos dentro del competitive service (119). Estos puestos representaban el 10'5% de los 132.800 que constituían el civil service en esta fecha. El restante 89'5% quedaba todavía bajo el sistema de botín y sus técnicas propias de reclutamiento y permanencia en los cargos (120). Como puede verse, el spoils system no había sido desterrado más que de una pequeña parcela de la función pública federal.

La feforma de 1883 debía ser extendida y protegida si se querían arrancar las raíces de la corrupción pero la extensión del merit system fue realizada progresivamente a través de leyes y reglamentos. Los defensores del nuevo sistema debían permanecer vigilantes contra nuevas ofensivas del spoils system, pues durante los veinte primeros años posteriores a la reforma, muchos miembros del Congreso se esforzaron por obtener la derogación total o parcial de la

(118) Ob. cit., p. 302.

(119) Se denomina competitive service al conjunto de puestos regulados por la Civil Service Act de 1883, es decir, los puestos sometidos al "derecho común" de la función pública federal. El término competitive service se contrapone al de excepted service que agruparía los puestos exceptuados por ley y los que requiere para su provisión por el Presidente la aprobación del Senado. En igual sentido pueden emplearse los términos classified service y unclassified service (Vid. U.S. Civil Service Commission: Statutory Exceptions to the Competitive Service. Report prepared for the Committee on Post Office and Civil Service, Senate 93rd Cong., 1st sess. Washington, U.S. Government Printing Office 1973).

(120) Las estadísticas sobre el número de funcionarios en los diversos períodos han sido contrastadas con el trabajo de James P. McGrath: Statistical Survey on the extension of the Competitive Service Merit System, 1884-1975, and supplementary notes

Civil Service Act (121). Sin embargo, con el comienzo del siglo XX, como escribe CONAC, los principios del sistema de méritos no serán ya discutidos aunque su generalización encontrará resistencias más o menos disfrazadas. En adelante, para el pueblo americano, la expresión "merit system", frecuentemente utilizada en las campañas electorales, se carga de un contenido afectivo y simbólico, como si se tratara de uno de los grandes principios constitucionales (122).

Esta tarea de extender el merit system va a recaer principalmente sobre el Presidente. Como expone WHITE, después de 1883 los Presidentes tendrán una competencia nueva y general en la administración de personal: la aprobación de los reglamentos de la Civil Service Commission y la extensión del merit system a través de las Executive Orders. De hecho, prácticamente todas las Executive Orders dictadas entre 1883 y 1901 estuvieron dedicadas a estas materias. Los Presidentes estaban en una incómoda situación, controlados incesantemente por los reformadores y perseguidos por los hombres de su partido que solicitaban un cargo como recompensa a sus servicios. El merit system era responsabilidad primaria del Presidente y, en un nuevo sentido del término, aquél se convertía en cabeza del civil service (123).

(120) and tables on the Competitive and Excepted Service Systems, publicado en la obra editada por el Congreso: History of Civil Service Merit Systems of the United States and Selected Foreign Countries, ob. cit., pp. 305-314.

(121) Como señala McMURTY, durante este periodo no hay sesión del Congreso en que no se presenten varios proyectos proponiendo la derogación de la ley, (cfr. ob. cit. p. 226). WHITE cita un párrafo significativo de POTTER en la North American Review (1899) en el que se dice: "a cada momento sentimos que todo aquello por lo que hemos luchado y que hemos ganado en la gran batalla por el civil service corre el riesgo de ponerse en peligro, si no de perderse" (The Republican Era, ob. cit., p. 303).

(122) Ob. cit., p. 36.

(123) Cfr. WHITE, ob. cit., p. 97.

A/ Aplicación y problemas iniciales del Sistema de Meritos

a) El despegue de la Civil Service Commission

Era competencia de los miembros de la Comisión elaborar los reglamentos sobre el civil service y esta tarea concentró su atención hasta el 7 de mayo de 1883 en que el Presidente ARTHUR aprobaba los primeros reglamentos elaborados por la Comisión. En ellos se dividía el competitive service en tres ramas: el servicio de los Departamentos en Washington, el servicio postal y el servicio de aduanas. Para acceder al servicio postal, los límites de edad se fijaron entre los 16 y los 35 años; en los otros servicios, entre 18 y 45. Para nombrar a un funcionario se podía elegir entre una lista de 4 candidatos que hubieran sido declarados aptos tras realizar el examen correspondiente. En 1888, la lista quedó reducida a una terna.

La Comisión preparó los impresos para solicitar los puestos, la forma de elaborar las listas de candidatos aptos y recorrió el país estableciendo tribunales de exámen para los servicios mencionados anteriormente. Estos tribunales, que actuaban bajo el control de la Comisión, llevaban a cabo la tarea de examinar a los candidatos y se componían de tres o más funcionarios autorizados por la Comisión. Esta práctica se apoyaba en la Civil Service Act que autorizaba delegar en las agencias las funciones de exámen y reclutamiento. La Comisión no realizaba directamente los exámenes ni establecía el nivel que debía ser alcanzado. Pronto se llegó a la conclusión de que podría realizarse mucho mejor este trabajo si fuera desempeñado por funcionarios de la misma Comisión pues era frecuente que en las agencias se nombraran funcionarios ineficaces como miembros de los tribunales lo cual tenía que ser aceptado por la Comisión al no disponer de personal propio (124).

Hay que tener en cuenta que, en esta época, la Comisión actuaba, en palabras de WHITE, "luchando por la supervivencia". Sus

(124) Cfr. Biography, p. 48.

medios materiales y personales eran extraordinariamente limitados (125) pues una de las tácticas empleadas contra la aplicación del merit system era la reducción del presupuesto de la Comisión, táctica que tan felices resultados había dado anteriormente. Otras tácticas empleadas fueron la inobservancia metódica de las normas en algunas agencias; mantener el sistema de tribunales nombrados por las propias agencias e intentar establecer un plazo fijo en los mandatos de todos los funcionarios federales lo que significaría volver a instaurar la práctica de la rotación. (126).

b) CLEVELAND y HARRISON

La defensa del merit system fue un lugar común de los partidos en la campaña electoral de 1884. Pero tras salir elegido un demócrata, Grover CLEVELAND, éste se encontró en una difícil situación pues los republicanos estaban en el poder desde hacía 24 años y las bases de su partido estaban deseosas de ocupar los puestos no cubiertos por la ley de reforma. CLEVELAND, nada partidario del procedimiento como Gobernador de Nueva York había apoyado una ley de reforma presentada por Theodore ROOSEVELT- tuvo que ceder y en 16 meses cesó al 68% de los funcionarios del Departamento del Interior y 31.000 de los 55.000 empleados de correos. Esto ocurrió en el excepted service pues de los funcionarios cubiertos por el competitive service sólo cesó un 6%.

En 1887 se derogó la Tennure of Office Act de 1867, motivo del intento de destitución de Andrew JOHNSON. Con este hecho, que tenía lugar durante el primer mandato de CLEVELAND, "finalizaba, según

(125) El personal de la Comisión en los primeros momentos estaba compuesto por cuatro empleados y aquélla se instaló en una casa particular. Posteriormente se trasladó al Departamento de Agricultura y todos los enseres de la Comisión pudieron ser llevados en un carromato. Vid. sobre esta época, M. HALLORAN: The Romance of the Merit System. Judd and Detweiler, Washington 1929.

(126) Cfr. WHITE, ob. cit., pp. 310 y sgtes.

VAN RIPER, la mayor disputa constitucional de la historia de América con respecto a la autoridad del Presidente y del Congreso para destituir a los funcionarios superiores" (127). En adelante, esta competencia quedaba a disposición exclusiva del Presidente.

A pesar de su rendición inicial al spoils system, CLEVELAND apoyó a la Civil Service Commission haciéndole frecuentes consultas y sugerencias sobre el modo de fortalecer los nuevos reglamentos. Tras su derrota electoral, decidió hacer una gran ampliación del merit system: en el Railway Mail Service se había producido una serie de escándalos debidos a los nombramientos de carácter político y el 31 de diciembre de 1888 CLEVELAND decidió cubrir estos 5.320 puestos, aumentando en un tercio el número de los funcionarios incluidos en el competitive service (128).

Cuando HARRISON, republicano, accede a la presidencia se le plantea un difícil dilema pues CLEVELAND, con su última decisión sobre el Railway Mail Service, había introducido en el competitive service una organización cubierta por funcionarios demócratas. Como apunta HARVEY, "este tipo de acciones llevan a la controversia sobre si el motivo real (de estas inclusiones) era mejorar la Administración extendiendo el principio del mérito a un mayor número de puestos o dar seguridad a los hombres fieles al partido quitando la mejor fruta del alcance de la oposición que accede al poder" (129).

(127) Ob. cit. p. 120.

(128) Para aludir a la inclusión de puestos en el merit system se utiliza popularmente el término "blanket in" (cubrir con la manta). Este es el medio principal de añadir puestos al competitive service. Aunque esta práctica representa una desviación del principio del mérito, pues da acceso a un gran número de funcionarios sin tener que superar ninguna prueba de aptitud, hace que los futuros nombramientos para los puestos "cubiertos con la manta" tengan que someterse a los procedimientos establecidos en los reglamentos del competitive service. Desde 1883 este sistema ha sido utilizado tanto por el Congreso como por el Presidente y tanto por las administraciones republicanas como por las demócratas.

(129) Donal R. HARVEY: The Civil Service Commission. Praeger, New York 1970, p. 9.

En el mismo sentido FISH observa que en estas circunstancias se descubre uno de los mayores defectos políticos del nuevo sistema. El hecho de que cuando los reglamentos del civil service se extienden a una nueva clase de funcionarios éstos gocen de su protección sin tener que superar un examen, ha facilitado a los Presidentes -siendo una gran tentación para los que se retiran- extender la clasificación y proteger a los seguidores de su partido. Cuando la oposición llega al poder y encuentra a sus adversarios seguramente instalados en puestos que hasta esa fecha eran coto de recompensa y de los cuales han sido expulsados sus seguidores, se hace difícil creer en la moralidad de la reforma del civil service que en este caso equivaldría a decir que el botín pertenece a los vencidos (130).

La actitud de HARRISON frente al dilema fue respetar la ley, "aprovechando sus posibilidades", y tras tomar posesión, como la Orden de CLEVELAND no se había aplicado aún a todos los puestos, suspendió su aplicación durante tres meses en los cuales cesó 2.300 funcionarios a los que todavía no se había aplicado la Orden, cubriendo sus puestos presumiblemente por republicanos que no tuvieron que superar ningún examen (131). Además de esta operación "escandalosa, condenable y perfectamente legal", como la describió Theodore ROOSEVELT, el Presidente HARRISON cesó otros 35.000 funcionarios en otros servicios no cubiertos por el merit system.

A pesar de estos hechos, también tomó medidas para fortalecer el civil service como el nombramiento de T. ROOSEVELT como miembro de la Civil Service Commission; el apoyo a la innovación de tomar como base para los ascensos expedientes sobre la eficacia del personal y la inclusión del Indian Service (una de las agencias más necesitadas de reforma), de la Fish Commission y del Weather Bureau en el competitive service. En 1890 la Comisión recibió finalmente una partida presupuestaria para poder tener personal propio específicamente formado para realizar las tareas de selección y

(130) Ob. cit., p. 223.

(131) Vid. Sixteenth Annual Report of the Civil Service Commission p. 134.

control sobre las agencias, con lo cual se recuperaban las competencias anteriormente delegadas a aquéllas.

Siguiendo la tradición comenzada por CLEVELAND, el Presidente HARRISON, tras sus derrota en la campaña electoral, en enero de 1893, incluía dentro del competitive service 548 oficinas con 7.610 empleados del servicio de correos.

Grover CLEVELAND vuelve a la presidencia en 1893 y, a pesar de las presiones de su partido, se niega a suspender la última Orden de HARRISON. Durante su segundo mandato continúa incluyendo metódicamente servicios y funcionarios dentro del competitive service, hasta llegar a 87.000 puestos dentro de un total de 205.000 (Compárese con los 13.900 de 132.800 existentes en 1883). También hay que destacar la unificación de los Reglamentos de la Comisión y el mantenimiento como miembro de la Comisión de T. ROOSEVELT y Charles LYMAN, aunque esto implicara para el Presidente no tener más que un miembro de su propio partido.

El proceso de crecimiento del competitive service seguía teniendo sus puntos débiles pues, como hace notar FISH, la actitud de CLEVELAND es criticable por su falta de tacto ya que los republicanos cuando encontraran un número abrumador de funcionarios demócratas protegidos por el merit system, tendrían la tentación de atacar no ya a los funcionarios sino al mismo sistema que los protegía; y criticable también por su descortesía pues CLEVELAND llegó a incluir bajo la protección de la clasificación puestos que se encontraban en la misma Oficina del presidente (132).

c/ McKINLEY: los cargos políticos y la guerra con España

Durante la presidencia de William McKINLEY se suscitan dos cuestio-

(132) Ob. cit., p. 225.

nes de interés: la naturaleza de los cargos superiores y la guerra con España.

1. La reacción republicana a que alude FISH no se dejó esperar: la opinión general era que CLEVELAND había ido demasiado lejos en la extensión del competitive service y esto planteaba un problema crucial: ¿Hasta qué punto necesita una nueva administración presidencial controlar los cargos superiores de la Administración para dirigir efectivamente los Departamentos y agencias que deben llevar a cabo su programa político? Woodrow WILSON, según WHITE (133), fue uno de los primeros que detectó la cuestión en su obra Congressional Government (134). Una de las condiciones que preceden a la reforma del civil service, escribe, es trazar una línea clara de distinción entre los cargos políticos y aquellos que no lo son.

El problema suscitó una disparidad de opiniones y al efecto de clarificar la cuestión se solicitaron informes a los jefes de los Departamentos y de las agencias. A qué cargos específicos debería aplicarse la Civil Service Act y sus garantías y cuáles deberían quedar excluidos es una pregunta respondida de muy diferentes formas según los tipos de organismos y sus necesidades (135). Ahora bien, predomina la opinión de que el competitive service había superado su techo y debería ser restringido pero, esta vez, no para ventaja de los políticos sino para que la función pública respondiera con eficacia a los programas de la administración presidencial.

El resultado de este clima de opinión fue una Executive Order del Presidente McKINLEY de 29 de mayo de 1899 en la que se extraían del classified service unos 10.000 puestos. El principal propósito de la Orden, según informó el Presidente al Congreso, era exceptuar del examen competitivo ciertos cargos cuyas competencias eran de confianza, estrictamente confidencial, científica o de carácter ejecutivo y respecto a los cuales parecía que podrían ser mejor provistos

(133) Ob. cit., p. 319.

(134) Reeditada por Meridian Books, New York 1965.

(135) Sobre el conjunto de las propuestas, vid. Senate Report 659, 55th Cong., 2d. sess (March 9, 1898).

por un exámen no competitivo o discrecionalmente que por un concurso abierto (136). Sin embargo, los reformadores sostuvieron que el verdadero objetivo de la decisión era restaurar el patronage para el partido republicano. Tanto unos como otros tenían suficientes argumentos para justificar sus posturas pero quedaba planteada ya la naturaleza y carácter de la función pública superior.

2. La guerra con España en 1898 tiene una cierta trascendencia pues al desencadenarse el conflicto se demostró la facilidad con que el merit system era postergado en tiempos de crisis. Ante el aumento de las necesidades de personal en el Departamento de Guerra, éste obtuvo del Congreso autorización para reclutar varios miles de funcionarios sin observar los procedimientos establecidos en la ley de 1883. La autorización fue utilizada para proporcionar recompensas políticas por la administración McKINLEY y esto ocasionó varios escándalos en Filipinas y la inoperancia administrativa de un personal que distaba bastante de ser selecto (137).

Preocupado por el giro de los acontecimientos que hubieran podido producir una grave crisis en la administración republicana debido a la falta de coordinación entre el Departamento de Guerra y el Estado Mayor, el presidente convocó una Comisión investigadora cuyas conclusiones fueron bastante pesimistas (138). Por ello, nombró a una personalidad de prestigio, Elihu ROOT, como Secretario de Guerra y éste procedió a una reorganización completa de los servicios a fin de reforzar el control de la autoridad civil sobre el Ejército y de promover la eficacia administrativa. La reforma era indispensable pues dentro de las competencias del Departamento se incluyó la administración de las nuevas colonias y a este fin se designaron hombres especialmente capaces. Esta reorganización permitirá a Es-

(136) Citado por WHITE, ob. cit., pp. 321-322.

(137) Cfr. VAN RIPER, ob. cit., pp. 174-175.

(138) Vid. Report of the Commission appointed by the President to Investigate the Conduct of the War Department in the War with Spain, U.S. Government Printing Office 1899.

tados Unidos entrar en las mejores condiciones de estructura y coordinación administrativa en la guerra con Alemania de 1917 (139).

B/ El Influjo de T. ROOSEVELT y la modernización administrativa

McKINLEY fue asesinado seis meses después del comienzo de su segundo mandato y T. ROOSEVELT accedió a la presidencia el 14 de septiembre de 1901. Sus seis años de experiencia como miembro de la Civil Service Commission le proporcionaban un conocimiento de la función pública difícilmente igualable por otro Presidente. Por ello, desde un principio y a diferencia de otros Presidentes, tomó decisiones claras entre las que cabe destacar: la inclusión de un gran número de puestos en el competitive service; la definición de las causas por las que un funcionario podía ser destituido y la exigencia de un cumplimiento estricto de las restricciones a la actividad política. También hay que destacar otros aspectos de su política como la oposición a los sindicatos de funcionarios y la reorganización y ampliación de los servicios periféricos de la Civil Service Commission, dividiendo el territorio en 13 distritos al frente de los cuales se establecieron otras tantas Civil Service Commissions "en miniatura" que actuaban bajo el control de la Comisión central.

Durante los siete años que ROOSEVELT estuvo en la presidencia se asientan los cimientos de la Administración federal moderna. Las nuevas necesidades de la nación llevaron a la creación de nuevos organismos administrativos entre los que cabe destacar el Departamento de Comercio y Trabajo, creado en 1903. Esta expansión incrementó la necesidad de una Administración organizada racionalmente y cuya actuación fuera eficaz. De los nuevos puestos creados por la expansión administrativa, 90.000 fueron colocados dentro del competitive service y 35.000 puestos anteriormente exceptuados también fueron convertidos. De esta forma, el competitive

(139) Cfr. CONAC, ob. cit., pp. 38-39 y VAN RIPER, p. 175.

service alcanzaba la cifra de 235.000 puestos, lo que representaba un 63'9% del civil service. Por primera vez, los funcionarios regidos por el sistema de méritos superaban a los regidos por el sistema de botín (140).

Comienza también en esta época el empeño de modernizar y racionalizar los métodos administrativos, en particular el reclutamiento y la gestión de personal. En 1907, ROOSEVELT creó el Committee on Departmental Methods encargado de realizar las investigaciones necesarias para una clasificación racional de los empleos, inspirándose en los principios de la división del trabajo. En 1910, el Presidente TAFT constituía la primera Comisión de reforma administrativa (Commission on Efficiency and Economy) y en 1913 la Civil Service Commission establecía un Servicio de investigación (Division of Efficiency). Desde 1917, el progreso de la psicología experimental permitirá a la Comisión utilizar en los exámenes el método de tests (141).

Este movimiento de modernización lleva consigo la adopción de medidas legislativas que comienzan con la aprobación de la LLOYD-LAFOLLETTE Act el 24 de agosto de 1912 que reconoce el derecho de petición de los funcionarios al Congreso, su derecho de asociación en sindicatos y ciertas garantías en materia de separación del cargo (142).

C/ El impacto de la Primera Guerra Mundial y los años 20

Desde 1914, la Primera Guerra Mundial ocasionó una gran expansión en las tareas y en el volumen de la Administración federal. La en-

(140) Cfr. Biography p. 56

(141) Cfr. CONAC, p. 40 y LAMARQUE, ob. cit., p. 21.

(142) La ley se aplicó inicialmente a los funcionarios del servicio de correos para ampliarse posteriormente a todos los servicios (Cfr. McMURTY, p. 239).

trada de Estados Unidos en la guerra, 1917, motivó también la creación de nuevas agencias y el aumento de las necesidades de personal. El tamaño de la función pública sufre en este período notables alteraciones. De 480.000 funcionarios en 1916 ~~se pasa~~ a 520.000 en 1917, 917.000 en 1918, 840.000 en 1919 700.000 en 1920 y 562.000 en 1921, fecha en que se vuelve a una cierta normalidad (143).

Hay que destacar que, en esta ocasión, las necesidades de reclutamiento se cubrieron sin suspender los procedimientos establecidos gracias a una ingente labor de la Civil Service Commission que dispuso de la colaboración de numerosas agencias públicas y privadas. El papel de la Comisión también fue importantísimo en el reclutamiento del personal especializado para los servicios de la Defensa, gracias a una gran coordinación entre todas las agencias del país (144).

El Presidente WILSON apoyándose en el Civil Service Commission evitó durante el conflicto el fácil, pero peligroso, recurso a las técnicas de reclutamiento del spoils system. La mayoría de los nuevos puestos fueron situados bajo las reglas del merit system y al término de la guerra en 1918, el competitive service reunía al 70% de la función pública federal. La Primera Guerra Mundial había sido la mayor crisis afrontada por el merit system y la eficacia con la que el sistema sirvió al país ganaron la estima general para los principios y procedimientos establecidos en la Civil Service Act.

Durante la década de los 20 merecen atención las leyes que siguen modernizando y racionalizando la función pública durante las presidencias de HARDING, COOLIDGE y HOOVER.

El 22 de mayo de 1920 gracias a la presión de los Sindicatos, el Congreso aprueba la primera ley de jubilación que preveía el retiro obligatorio con derecho a pensión de los funcionarios que hubieran

(143) Cfr. McGRATH, ob. cit., p. 305 y VAN RIPER p. 250.

(144) Cfr. VAN RIPER, p. 253 y sgtes y Biography pp. 58-59.

alcanzado la edad establecida -que oscilaba entre los 62 y los 70 años según los empleos- y que tuvieran un mínimo de 15 años de servicio. Las contribuciones de los funcionarios eran el 2'5% y si al retirarse no llevaban 15 años en el servicio se les reembolsaban las contribuciones a un interés del 4% (145).

Otra ley importante es la Classification Act de 1923, inspirada en el principio "equal pay for equal work" (igual sueldo por igual trabajo). La ley autorizaba la clasificación de los puestos de acuerdo con sus deberes y funciones, asignando los sueldos por tipos de trabajo (146).

En 1920 la Enmienda Constitucional que reconocía el derecho al sufragio de la mujer seguida por el nombramiento de un número considerable de mujeres en las Oficinas del Presidente. Y en la Classification Act se prohibía cualquier tipo de discriminación en los sueldos (147).

En esta época, se desarrollan notablemente los derechos de preferencia de los veteranos de guerra que disponen de una especial consideración a la hora de los nombramientos y constituyen ciertas excepciones a las reglas del merit system y se organiza el Foreign Service por la ROGERS Act de 1924 que instauraba un sistema de carrera para los funcionarios del servicio diplomático y preveía un sistema de jubilación administrado por el Departamento de Estado (148).

Como puede observarse, a los largo de este período la Administra-

(145) Algunos de los funcionarios que se jubilaron tras la aprobación de la ley tenían más de 90 años (Cfr. McMURTY p. 239). En 1930 se modificó sustancialmente la ley reduciéndose a 5 los años de servicios prestados para tener derecho a la pensión y autorizando a los funcionarios con 30 años de servicio la jubilación anticipada en dos años a la edad de retiro (Cfr. Biography pp. 64-65).

(146) Cfr. McMURTY, p. 240.

(147) Sobre el papel de la mujer en la función pública federal, vid. U.S. Department of Labor, Women's Bureau: Women in the Federal Service. Washington 1949.

(148) Cfr. McMURTY pp. 240-241 y p. 237.

ción federal atraviesa una coyuntura peculiar que deja atrás el enfoque ético de los reformadores sobre las cuestiones de personal. De manera especial tras la presidencia de T. ROOSEVELT, es significativa de esta época, como pone de manifiesto Rosamund THOMAS, la atención a las cuestiones científicas y técnicas relegando a un segundo plano el enfoque ético tan peculiar de la época anterior (149).

5. DE LA PRIMITIVA ORGANIZACION A LA MODERNA ADMINISTRACION DE PERSONAL.

Los problemas económicos y sociales planteados por la gran depresión exigen a la Administración que asuma un papel claramente activo en su intervención social y este papel plantea la necesidad de una función pública permanente y capacitada. Si en el primer tercio de siglo se asientan las bases organizativas de la moderna Administración, es a partir de los años treinta cuando comienzan a desarrollarse los métodos de dirección y las concepciones que van a configurar la moderna administración de personal.

Desde 1883 la cuestión central fue el establecimiento, la extensión y el éxito del principio del mérito en la función pública federal. "En los años treinta el reto que se planteaba era si un sistema concebido para un propósito esencialmente negativo -el control del patronage y de la corrupción en los nombramientos de los funcionarios- podría ser adaptado a los requisitos, avances y necesidades de la moderna administración de personal" (150).

A/ El New Deal

La elección en 1932 de Franklin D. ROOSEVELT debía marcar un recrudescimiento en las prácticas del spoils system. Como señala

(149) The British Philosophy of Administration. A Comparison of British and American Ideas 1900-1939. Longman Londres 1978.

(150) Biography of an ideal, p. 67.

McMURTY el principio del mérito sufría una doble amenaza: en primer lugar por las presiones de nombramientos políticos que acompañan todo cambio de administración (los republicanos habían controlado la Casa Blanca durante doce años) y en segundo lugar por la terrible crisis económica que urgía una actuación decidida y rápida en ejecución de las medidas sociales y económicas de la administración demócrata (151).

Para hacer frente a esta situación el Presidente se rodeó de una función pública dinámica e inteligente, corriendo evidentes riesgos, pero con una afianzada decisión de aplicar su programa político. Quizás por primera vez en Estados Unidos el patronage va a beneficiar a los intelectuales, tradicionalmente recluidos en su torre de marfil, que en este momento ocuparán puestos claves en la Administración, lo que permite establecer contactos estrechos con las universidades que, en el futuro, se consolidarán (152). El nuevo equipo está animado por un espíritu reformista pues su tarea es modelar la nueva sociedad: nunca Estados Unidos ha dispuesto de funcionarios más entusiastas y conscientes de su misión.

El desembarco de los equipos demócratas no hizo necesario cesar a otros funcionarios, pues, para hacer frente a la crisis económica, se crean cerca de 60 nuevas agencias que demandan un gran número de personal (153). En 1934 el Congreso excluía la mayor parte

(151) De hecho ROOSEVELT estaba ansioso por reaccionar contra el conservadurismo de anteriores administraciones. Cfr. McMURTY pp. 253-254.

(152) Cfr. CONAC, pp. 36-37.

(153) La primera de estas agencias, la Interstate Commerce Commission, había sido creada en 1887 y abrió el camino de las posteriores que en la etapa del New Deal se multiplican asombrosamente. Estas agencias tienen una relativa independencia del Presidente y ostentan, además de sus naturales facultades ejecutivas, poderes reglamentarios y quasi-judiciales. Este fenómeno marca el nacimiento de las técnicas propias del Derecho administrativo norteamericano (Para un tratamiento más detenido, vid. Fernando GARRIDO FALLA: Tratado de Derecho Administrativo, V.I. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1980, pp. 135-149).

de estas agencias del sistema competitivo y el resultado fue un descenso notable en los funcionarios cubiertos por el merit system: del 80% durante la presidencia de HOOVER se llegó al 60% en 1936, de un total de 824.000 funcionarios (154).

a) El concepto de la carrera administrativa

En los años del New Deal, de 1933 a 1945, la Administración federal sale de los límites en que exclusivamente se le atribuían funciones ministeriales y de soberanía, tales como el servicio de correos, la defensa nacional o las relaciones exteriores. Para hecer frente al caos económico y a la desintegración social se necesitaba una cantidad masiva de servicios cuya complejidad demandaba un nuevo tipo de funcionarios que asumieran los cargos directivos y que pudieran identificarse específicamente con las tareas federales, respondiendo del control y de la dirección de esas labores. Hasta ese momento no se había planteado en todas sus proporciones la necesidad de funcionarios de carrera para las funciones técnicas y superiores. La formulación y la interpretación de las directrices que se debían poner en práctica eran en su mayor parte asignadas o bien a políticos nombrados por Decreto o a personas designadas especialmente para estos cargos. De hecho, en la mayor parte de los De-

-
- (153) Aunque algunas agencias se excluyen del derecho común que regula el estatuto de los funcionarios, la mayoría de ellas irán desarrollando sistemas inspirados en el principio del mérito. La primera en acogerse a un sistema de estas características fue la Tennessee Valley Authority cuya ley de creación de 18 de mayo de 1933 preveía este sistema para evitar influencias de carácter político. Sin embargo, en 1935, la Social Security Board fue sometida al regimen común del civil service.

Una lista completa de todas las agencias y sus funciones puede encontrarse en Thomas A. TIMBERG: The Federal Executive. The President and the Bureaucracy. Irvington Publishers, Inc. New York 1978, pp. 203 y ss. Para una descripción de las agencias más significativas y sus funciones, vid. The Economist, 22.X.77 y 3.XII.77, Reformas en la Administración Carter, traducción de F. Santaolalla en Documentación Administrativa nº 177, 1978, pp. 225-242.

- (154) Cfr. VAN RIPER p. 320 y McGRATH p. 305.

partamentos ministeriales el Oficial Jefe era el principal funcionario de carrera y en él concurrían competencias muy diversas, algunas de las cuales tenían un contenido más técnico que directivo (155).

El nacimiento de esta nueva clase de funcionarios se ve facilitado por el apoyo que ROOSEVELT presta al merit system desde su segundo mandato (156), pues uno de sus objetivos a largo plazo era desarrollar un career service en todas las fases del trabajo administrativo y en esta dirección solicitó el apoyo de Leonard. D. WHITE, miembro de la Civil Service Commission (157). Como consecuencia de la aprobación de la Ramspeck Act en 1940 se incluyen en el competitive service cerca de 182.000 puestos permanentes y se reordenan los escalafones A y B, lo cual permite una mayor clarificación. En 1939 y 1940 se aprueban las Hatch Acts que consagran la neutralización política de la función pública a excepción de los cargos superiores.

b) La Segunda Guerra Mundial

En 1940 el Departamento de Guerra intentó obtener del Congreso una autorización para reclutar a su personal civil con independencia de la Civil Service Commission pues se arguía que el papeleo y la lentitud de la Comisión hacían imposible satisfacer las necesidades de personal durante una gran crisis. La autorización hubiera sido concedida de no ser por la intervención de Arthur S. FLEMMING, miembro destacado de la Comisión, que sostuvo la capacidad de ésta para hacer frente a la crisis y mostró los conflictos que podrían derivarse del hecho de que cada Departamento reclutase por su cuenta al personal que necesitara (158). Para coordinar estas necesidades

(155) Cfr. Roger W. JONES: Does "career executive" have a new meaning?. Civil Service Journal, Vol. 19/2, Oct-Dec. 1978, pp. 6-7.

(156) En una encuesta de GALLUP realizada en 1936 se comprobó que un 88% de la opinión pública estaba claramente a favor del merit system y en contra de la práctica del reclutamiento por servicios políticos (Citado por VAN RIPER, p. 332).

(157) Citado por el mismo WHITE: Franklin ROOSEVELT and the Public Service. Public Personnel Review, vol. VI, 1945, p.144.

(158) Biography, p. 72.

con los recursos laborales a nivel nacional se creó la War-Man Power Commission a fin de evitar también cualquier concurrencia entre los sectores público y privado. Por su parte, la Civil Service Commission actuó con la flexibilidad necesaria, desconcentrando sus funciones en los servicios periféricos y haciendo las excepciones necesarias para el reclutamiento de funcionarios provisionales (159).

Como en la Primera Guerra Mundial, el esfuerzo de la Comisión hizo posible el mantenimiento y fortalecimiento del sistema de méritos durante la crisis. La magnitud de la operación solamente se comprende si se tiene en cuenta el aumento del número de funcionarios durante la guerra: entre 1939 y 1941 se pasó de 900.000 a 1.370.000; en 1943 se llegó a los 3.000.000, alcanzándose en 1945 la cima de 3.800.000 funcionarios. Como puede verse, durante el periodo bélico el número de funcionarios federales se cuatuplica, para descender a su término a los 2.000.000. La Guerra de Corea volvería a aumentar las necesidades de personal y el número de funcionarios federales se estabilizaría alrededor de los dos millones y medio hasta avanzada la década de los años sesenta (160).

B/ DEL "FAIR DEAL" AL "NEW FEDERALISM"

a) TRUMAN

Después de la Segunda Guerra Mundial surge un nuevo significado del término funcionario de carrera con la "Gestión Justa" (Fair Deal) del Presidente TRUMAN. La cuestión de quién y qué era el funcionario de carrera seguía siendo importante. Tanto los Departamentos como el Presidente querían que los funcionarios de carrera estuvieran en todos los niveles en los que la eficacia de la organización fuera básica. En este punto, algunos especialistas insistieron en que la era del "directivo generalista" (generalist executive) ha-

(159) McMURTY pp. 263-264

(160) McGRATH p. 306 y VAN RIPER p. 373.

bía llegado (161).

Pero de nuevo la guerra fue prioritaria y Corea exigió una enorme cantidad de dinero y trabajo. En esta época hubo un gran aumento de trabajo en el nivel GS 15 del escalafón (162) y, por otra parte, una compresión salarial en la cima de los grados del escalafón, hecho que ya había sido causa de preocupación antes de la reelección de TRUMAN en 1948. Aparecieron nuevos puestos técnicos y científicos para aliviar un poco esta presión y, tras largos debates en el Congreso, con la revisión en 1949 de la Ley de Clasificación se crearon 400 puestos directivos en la Administración, designados específicamente para funcionarios de carrera. Así nacieron los grados superiores (GS 16, 17 y 18) sobre el grado GS 15 del escalafón. Al mismo tiempo los sueldos aumentaron ligeramente.

b) La vuelta de los republicanos y la administración EISENHOWER

La etapa 1932-1952 es la de mayor estabilidad para la función pública federal pues la sucesión de administraciones demócratas permite la permanencia de los funcionarios y la más plena eficacia de éstos al adquirir un profundo conocimiento de la realidad administrativa en que desarrollan su labor. Cuando se intenta estudiar las condiciones políticas óptimas para el desarrollo de una función pública competente siempre se vuelve la vista a este periodo tan rico en vicisitudes y experiencias. La llegada a la Casa Blanca de EISENHOWER en 1953 proyectaba una sombra sobre el porvenir de esta función pública permanente en la que había echado profundas raíces el concepto de la carrera administrativa, pues el Presidente necesitaría introducir sus equipos en la función pública para llevar a cabo su programa político.

(161) Cfr. JONES, ob. cit., p. 9.

(162) Los puestos de la Administración federal están clasificados en un cuadro general (General Schedule o GS) dividido en grados o niveles, según el tipo de funciones y sus responsabilidades, a los que se van ajustando progresivamente los sueldos. Para una descripción del sistema vid. el informe de la CLASSIFICATION TASK FORCE: A Federal Position Classification System for the 1980's, Apéndice I. Office of Personnel Management, Washington 1981, pp. 113-119.

Sin embargo, la operación fue delicadamente planteada y realizada. En marzo de 1953 el Presidente creó, por una Executive Order, el escalafón C como nueva categoría de puestos exceptuados del servicio competitivo en base a su carácter confidencial o de definición de políticas. Con ello se daba una solución al problema de la separación entre los puestos de naturaleza administrativa y, por tanto, permanentes y los puestos de carácter político que no debían ser protegidos por el estatuto general de los funcionarios (163).

La creación del escalafón C permitió disponer de los 848 puestos que en él se incluían pero la amenaza no desapareció pues los políticos republicanos eran, en general, abiertamente hostiles a los funcionarios de carrera. Aparte de la crítica sobre su falta de "experiencia de negocios", los altos funcionarios también eran sospechosos de ser demócratas y de no colaborar en la aplicación de los programas republicanos. La experiencia de los Departamentos y de las agencias demostró lo contrario y el Presidente EISENHOWER, tras los dos primeros años, basó su "Gran Cruzada" (programa político para el cambio) especialmente en los funcionarios de carrera -a pesar de la creación del escalafón C- como fuerza principal para la continuidad y consecución de tres objetivos: 1º el establecimiento de un canal de dos sentidos en la comunicación con el público y el Congreso, con la obligación de comunicar las reacciones públicas ante los programas federales y ser intérpretes de esos programas; 2º impulsar el reconocimiento de que el espectro de las tareas federales se había hecho tan amplio como la propia sociedad americana, y que requería funcionarios con amplia preparación que estén orientados por la Administración en su conjunto, y no solamente por un Departamento o programa determinado; 3º la necesidad de establecer un sistema de compensaciones y beneficios que haga a los funcionarios federales atractiva su inclusión en la carrera en comparación con otros organismos no federales. En conexión con este tercer punto hay que señalar que el seguro de vida, los beneficios de sanidad, autorizaciones generales para la formación y perfeccionamiento de los funcionarios y el primer programa para funcionarios -

(163) VAN RIPER, p. 497.

superiores de carrera -desafortunadamente de corta duración-, todos aparecieron durante la administración EISENHOWER (164).

También hay que destacar que tanto el Loyalty Program de TRUMAN como el Security System de EISENHOWER, cuyos objetivos eran erradicar de la función pública los elementos antidemocráticos y antiamericanos y que revistieron especial virulencia durante la "caza de brujas" del Senador McCARTHY, llevaron a que la función pública se cerrara sobre sí misma facilitando indirectamente la consolidación del sistema de carrera y la profesionalización de los funcionarios (165).

c) De KENNEDY a NIXON

La "Nueva Frontera" del Presidente KENNEDY, la "Gran Sociedad" de JOHNSON y el "Nuevo Federalismo" de NIXON aumentaron el número de puestos directivos sustancialmente y añadieron un nuevo elemento común al significado de funcionario de carrera.

A través de diferentes programas y objetivos, las tres administraciones hicieron gran énfasis en el pleno uso de los poderes combinados de la Unión, del Estado y de la Administración local, para hacer de la efectiva prestación de servicios su principal preocupación política (166). La presunción de que ese énfasis requeriría gran número de ejecutivos medios políticamente partidarios de uno u otro partido resultó ser falsa. Lo realmente necesario era continuidad en el esfuerzo, para lo que eran idóneos los funcionarios de carrera.

La tragedia de Dallas acabó con el punto de vista del Presidente KENNEDY sobre la cooperación intergubernamental, y la guerra de Vietnam contribuyó a empañar el éxito del amplio programa legisla-

(164) JONES, pp. 9-10.

(165) Cfr. CONAC, p. 48.

(166) En el trabajo de André MATHIOT, El federalismo en Estados Unidos, se da cuenta de la evolución de este concepto y del papel jugado por la función pública. (El Federalismo. Ed. TBC NOS, S.A. Madrid 1965, pp. 215-279).

tivo del Presidente JOHNSON. La declaración del Presidente NIXON de que había llegado el momento de un Nuevo Federalismo en el que, después de 190 años en los que el poder había fluído desde el pueblo, y la Administración local y de los Estados hacia Washington, se produjera un reflujo desde Washigton al pueblo americano, hubiera sido esperanzadora si no la hubiera absorbido la espiral del poder centralizado de la Casa Blanca.

Este período implicó, en el funcionario de carrera nuevos conocimientos de dirección y una posterior demanda de respuestas ante las directrices políticas. Aceptando la validez del concepto del uso de poderes combinados, los funcionarios trataron de abogar por la descentralización en la toma de decisiones, la diversificación en los métodos de aprobación de servicios, y por primera vez en la historia federal, empezaron a colaborar con los Estados y con la Administración local. Era inevitable que estos acontecimientos atrajeran la atención del público hacia las complejidades, duplicaciones, inconsistencias y fracasos de los programas federales, y que se culpara a la burocracia de todos ellos. Después de Watergate, la crítica, la sospecha y la duda general se hicieron manifiestas y la autoridad moral de las instituciones federales se erosionó notablemente.

Esta era la situación cuando tomó posesión de su cargo el Presidente FORD, que señaló una y otra vez que su propósito era restaurar la fe en las instituciones de la Administración federal, en sus dirigentes y en sus funcionarios.

Señaló que los grados superiores del funcionariado tendrían un papel esencial en la reconducción de los programas federales, y en conjunto estableció la revisión de la responsabilidad de los funcionarios y un sistema de calificación según los méritos, que dió un nuevo sentido a la actividad del funcionario de carrera (167).

(167) Cfr. JONES, p. 10.

C/ LAS COMISIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Según se complicaba el carácter de las funciones asumidas por la Administración pública surgió, tanto del Congreso como de la Presidencia, la voluntad de dedicar recursos y esfuerzo al estudio de las reformas orgánicas y funcionales necesarias para que la función pública cumpliera su papel con eficacia en el marco de la legalidad. Surgen así las sucesivas Comisiones de reforma administrativa que van a tener una gran trascendencia para la estructura institucional y para el estatuto de la función pública (168). Destacaremos aquí, sin pretensión de exhaustividad, una síntesis de los trabajos de las Comisiones que presentan cierta relevancia para nuestro estudio.

a) El Comité BROWNLOW (The President's Committee on Administrative Management, 1936-1937)

El nombre popular del Comité se debe a su Presidente Louis BROWNLOW y los otros miembros nombrados por el Presidente fueron Charles E. MERRIAM y Luther GULLICK. El objetivo de sus trabajos era racionalizar la organización y funciones de las agencias creadas para hacer frente a la depresión económica, pues éstas gozaban de cierta autonomía y era necesaria una cierta coordinación para evitar conflictos de atribuciones (169).

La efectividad de su trabajo se vió entorpecida por la actuación de un Comité paralelo constituido por el Senado y en el cual colaboraba la Brookings Institution y por la politización de sus conclusiones. Entre éstas cabe destacar: 1. La necesidad de aumentar el personal de la Casa Blanca, de forma que el Presidente dispusiera de un equipo de técnicos capaces de controlar las decisiones administra

(168) Entre los estudios sobre el particular cabe destacar el de Herbert EMMERICH: Federal Organization and Administrative Management (The University of Alabama Press, Alabama 1971) y el de Gary L. GALEMORE: A Brief Survey of Major Executive Recommendations, 1905-1976 (U.S. Congress. H.R.: History of Civil Service Merit System..., ob. cit., pp. 465-492).

(169) EMMERICH, ob. cit., p. 47.

tivas más importantes y 2. La extensión de merit system en todas las direcciones hasta cubrir todos los puestos sin carácter político, reforzando la autoridad de la Civil Service Commission. Estas propuestas se llevaron a la práctica dando lugar la primera a la creación de la Executive Office of the President (170) y la segunda a la extensión del servicio competitivo realizado por la Ramspeck Act ya mencionada. Como resumen de las actuaciones derivadas de las propuestas del Comité cabe decir que éstas reforzaron la autoridad del presidente sobre el Ejecutivo a expensas del Congreso (171).

b) Primera Comisión HOOVER (The Commission on Organization of the Executive Branch, 1947-1949)

En 1947 los Estados Unidos se enfrentaron con la reconversión de una economía y una Administración principalmente estructuradas para la guerra, en otras que mejor sirvieran en tiempo de paz. El problema radicaba principalmente en el tremendo crecimiento de las agencias y del personal durante la guerra. La Comisión HOOVER hizo la primera evaluación general de toda la Administración pues las anteriores Comisiones se habían centrado en aspectos parciales. La Comisión se componía de doce miembros encabezados por Herbert HOOVER, anterior Presidente de la nación, seleccionados tanto del sector público como del privado, pero a diferencia de la Comisión BROWNLOW, los representantes del sector académico eran muy pocos (172).

(170) Creada por la Reorganization Act de 1939 y remodelada por textos posteriores, comprende la Office of Management and Budget, la White House Office que reúne a los consejeros inmediatos del Presidente, el National Security Council, el Council of Economic Advisers, el National Aeronautics and Space Council y el President's Advisory Committee on Government Organization.

(171) Cfr. GALEMORE, ob. cit., p. 472.

(172) Entre los miembros más destacados figuraban Dean ACHESON, Arthur S. FLEMMING, Joseph P. KENNEDY y James K. POLLOCK. El personal de la Comisión se componía de 74 personas y también contaba con la colaboración de 300 expertos de Universidades, centros de investigación y empresas comerciales. Para

Tras dos años de estudio, la Comisión presentó 273 recomendaciones al Congreso (173), la mayoría de las cuales se hicieron efectivas a través de leyes o reglamentos. En materia de personal las conclusiones fundamentales fueron la necesidad de desconcentrar las funciones de la Civil Service Commission en las agencias que actuaban bajo su control y dar mayor importancia a las direcciones de personal de las agencias y Departamentos.

c) Segunda Comisión HOOVER (1953-1955)

El éxito de los trabajos de la Primera Comisión HOOVER decidió al Congreso a constituir esta Segunda Comisión similar en su organización y objetivos a la Primera. Tras dos años de trabajo, en los que se gastaron 2.768.562 \$, la Comisión presentó 314 propuestas para mejorar los servicios administrativos (174) y más de la mitad de ellas se adoptaron por vía legislativa o reglamentaria.

La propuesta más relevante en relación con la función pública era el establecimiento de un programa que regulara la carrera de los ejecutivos superiores. El mismo HOOVER consideró que de las 314 propuestas la más importante era "el establecimiento de un senior civil service pues la Administración no puede ser mejor que los hombres que la hacen funcionar" (175). Para establecer este servicio sería necesario separar las funciones correspondientes a los funcionarios de carrera y a los eventuales o nombrados por motivos políticos e intentar el reclutamiento de un personal de mayor calidad ofreciendo un estatuto con mayores incentivos.

-
- (172) llevar a cabo el estudio se constituyeron 24 equipos de investigación o Task forces para el análisis de los principales sectores de la organización administrativa.
 - (173) U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of Government. The Hoover Commission Report. McGraw-Hill Book Company, Inc. New York 1949.
 - (174) U.S. Congress. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (Second Hoover Commission) Final Report to the Congress, June 1955. U.S. Govt. Print. Off., Washington 1955.
 - (175) Citado por Neil MACNEIL y Harold W. METZ: The Hoover Report, 1953-1955. The MacMillan Company, New York 1956, p. 29.

En cuanto a las recomendaciones sobre el funcionamiento de la Civil Service Commission se propuso aumentar sus actividades de investigación para perfeccionar los criterios en base a los cuales se ejercían las funciones delegadas a los Departamentos y a las agencias; aumentar la delegación de funciones e incrementar la frecuencia de las inspecciones sobre el modo en que se cumplían por los órganos administrativos la normativa sobre el sistema de méritos y los criterios reguladores de la delegación de funciones.

d) El ASH Council (President's Advisory Council on Executive Organization, 1969-1971)

Este Consejo fue nombrado por el Presidente NIXON para el estudio de los aspectos organizativos de la Administración. La originalidad de la filosofía subyacente en sus trabajos estribó en intentar una organización administrativa no por actividades sino por objetivos. De esta forma, en palabras del Presidente NIXON, se podría controlar la eficacia de los Departamentos, viendo en qué medida alcanzan los objetivos, al mismo tiempo que prestarían más atención a los resultados que a los procedimientos (176). El Consejo hizo varias propuestas de reorganización pero, al ser disuelto en mayo de 1971, quedaron relegadas sin llevarse a cabo.

(176) Citado por GALEMORE, p. 490.

II. NOTAS CARACTERISTICAS DE LA FUNCION PUBLICA FEDERAL

Los precedentes históricos de la función pública federal tienen su complemento necesario en la exposición de sus notas características, pues, si la historia nos dice el camino recorrido hasta la actualidad aun queda el interrogante de por qué se ha elegido ese camino.

Existe en Norteamérica, como elemento integrante de la mentalidad democrática, una opinión bastante generalizada sobre el deber ser de la función pública y esa opinión ha ido condicionando paso tras paso su evolución histórica. En esta evolución es difícil hallar una lógica inherente a la misma función pública y para encontrarla hay que buscar los principios subyacentes en aquélla. Este fenómeno hace que la función pública federal tenga de original todo lo que le falta de lógico y cartesiano: una sistematización total en su estudio es poco menos que imposible pero no por ello deja de ser apasionante, pues, con relativa frecuencia, se comprueba cómo los principios democráticos llegan a influir hasta en las soluciones más técnicas. De ahí que las notas fundamentales de la función pública federal sean su sensibilidad a la voluntad popular y su pragmatismo. Vamos a analizar por separado cada una de estas notas.

1. "RESPONSIVENESS": SENSIBILIDAD A LA VOLUNTAD POPULAR

Martine LAMARQUE describe esta nota en los siguientes términos: "está claro que la función pública americana es original. Pero con frecuencia no se precisa que esta originalidad está íntimamente vinculada a la concepción de la función pública que ha prevalecido desde la creación de los Estados Unidos. Existe allí una idea muy americana: la Administración federal debe adaptarse a los cambios constantes de la sociedad" (177).

(177) La réforme de la fonction publique fédérale aux U.S.A.
Annuaire Européen D'Administration Publique, Vol. I, 1978
p.707.

De aquí se deriva que la función pública no pueda aislarse; por el contrario, debe estar constantemente en sintonía con lo que el cuerpo social espera de los agentes públicos.

Esta idea condiciona toda la evolución de la función pública y, en contra de lo que podría pensarse, no languidece frente a las exigencias técnicas de la moderna administración de personal; lo cual ha podido comprobarse recientemente, pues, como apunta David T. STANLEY, las demandas que llevaron a la reforma de 1978 se fundamentaban en primer lugar sobre la idea de que la función pública "debería ser más sensible (responsive) a las necesidades políticas, que reflejan la voluntad del pueblo" (178). En igual sentido, la Oficina de Dirección de Personal exponía que "el tema central de la reforma de la función pública es mejorar la sensibilidad (responsiveness) de los funcionarios" (179).

A/ FUNDAMENTO

Creemos de interés profundizar en esta concepción y para perfilar sus peculiaridades pueden contrastarse los orígenes de la función pública en Estados Unidos y en la Europa continental.

a) La concepción del funcionario público como autoridad en el régimen administrativo francés.

En los países del regime administratif el funcionario público, además de las competencias de su cargo (potestas), dispone de una cierta consideración (auctoritas) que dificulta su sensibilidad a la voluntad popular. Este hecho se deriva del punto de partida de la concepción de la función pública donde ésta hereda la antigua "auc-

(178) Civil Service Reform in the United States Government. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XLVIII - 1982. Núm. 3-4, p. 305.

(179) OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT: Common Themes in Public Personnel Reform. Personnel Management Reform, Vol. 1, No. 1, 1979, p. 1.

toritas" de las clases dirigentes del Antiguo Régimen. GARCIA DE ENTERRIA en su estudio Revolución francesa y Administración contemporánea (180) cita una serie de testimonios significativos en apoyo de esta interpretación primeramente expuesta por TOCQUEVILLE.

En El Antiguo Régimen y la Revolución puede leerse "los funcionarios sustituyen a la aristocracia, la uniformidad de las reglas a los fueros locales y la unidad del gobierno a la diversidad de poderes" (181). Con un tremendo paralelismo, en el Preámbulo de la Constitución francesa de 1791, también se alude a esta sustitución: "ya no hay más nobleza, ni señoríos, ni distinciones hereditarias ... ni ninguna otra superioridad más que la de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones". Finalmente, la idea es también acogida por HAURIOU que escribe: "fue un rasgo del genio de Napoleón I haber comprendido en el año VIII que la aristocracia del Antiguo Régimen no podía ser remplazada más que por los Prefectos y Subprefectos, llamativamente uniformados" (182). De testimonios tan cualificados parece lógico deducir que la "superioridad" del funcionario público subyace en la concepción de la función pública continental, si no como presupuesto jurídico, sí como reminiscencia ancestral aún hoy vigente.

b) El funcionario público como "trustee" en EE. UU.

Nada semejante a esta idea de superioridad podemos encontrar en los Estados Unidos pues, al no existir en las colonias un Antiguo Régimen en toda su puridad, los funcionarios no tendrán legado alguno de autoridad superior que heredar. Como apunta Bertrand DE JOUVENEL, "la revolución americana no viene a libertar a los oprimidos, sino que se encuentra a la libertad ya instalada; para decir la verdad, la revolución americana es, ante todo, una secesión" (183).

(180) Taurus Ediciones. Madrid 1972, pp. 59-66.

(181) L'Ancien Regime, I, p. 86.

(182) Précis de Droit administratif, 12 ed., p. 75.

(183) Los orígenes del Estado moderno. Historia de las ideas políticas en el siglo XIX. Ensayos Aldaba. E.M.E.S.A. Madrid 1977, p.125.

Nos encontramos con diferentes puntos de partida y la explicación de esta diversidad se encuentra seguramente, según GARRIDO FALLA, en la distinta forma como la Administración y sus poderes surgen en América y en Europa. Aquí, el Estado de Derecho es una creación históricamente tardía que viene a superponerse a las antiguas monarquías absolutas centralizadas. La Administración, frente a las garantías de la libertad de los súbditos, sigue empero, actuando como heredera del antiguo Monarca absoluto, con poderes residuarios. En cambio, los Estados Unidos nacen como Estado independiente siendo ya Estado de Derecho: la libertad individual no es allí una conquista frente a un poderoso Estado anterior, sino un presupuesto del Estado que nace (184).

La concepción del funcionario público en sus orígenes está en Estados Unidos más marcada por los principios democráticos e igualitarios (185) y es por ello que, más que concebir al funcionario como autoridad, investido de una cierta superioridad, la figura que mejor respondería a sus características sería la del "trustee" o representante fiduciario sometido al control de sus representados. En un significativo pasaje referente a la concepción de la soberanía JOUVENEL escribe que "según el modo de pensar inglés un grupo muy numeroso no puede actuar como persona más que por delegación en personas físicas (trustees), a cuyo poder es necesario, por con-

(184) Tratado de Derecho Administrativo, ob. cit., p. 140

(185) Anteriormente citamos con respecto a la igualdad social un significativo testimonio de TOCQUEVILLE, pero con respecto a la función pública merecen atención las observaciones de Clau de-Henri DE SAINT-SIMON. De aquéllas cabe destacar: "1. Que en el país no existía ningún grupo privilegiado, ningún tipo de nobleza, ningún resto de feudalismo, ya que el feudalismo no existió en él jamás; que la nación en fin, no se hallaba dividida en castas, sino que se organizaba políticamente mediante la unión de partes homogéneas.
2. Que no había en el país familia alguna que se hallase a lo largo de varias generaciones en posesión de los cargos públicos principales; que, por consiguiente, nadie consideraba la ocupación de gobernar como patrimonio propio, y que en fin, la opinión estaba dispuesta a declararse en contra, abiertamente, del ciudadano, cualquiera que fuese, que se atreviese a reclamar el derecho exclusivo a ocupar puestos oficiales" (L'Industrie. Ed. Anthropos, Tomo II, 1817. pp. 149 y sgtes.).

siguiente, poner límites; los franceses, en cambio, dan por sentado que un grupo actúa como tal, a la manera de una persona; en la práctica se comprueba que tampoco puede actuar si no es a través de personas físicas, pero no se ha pensado de la misma manera que sean necesarias las mismas precauciones con respecto de tales personas físicas" (186). Más adelante continúa diciendo que "la institución del trust desempeña un papel fundamental en las costumbres de los países de habla inglesa. Si hubiese de hablar aquí de la teoría política de HOBBS, haría observar que, a diferencia de ROUSSEAU, HOBBS distingue dos actos en los orígenes del cuerpo político: 1º un acto de reunión; 2º un acto por el cual los asociados confían sus recursos a un hombre o a una asamblea que "llevará el rostro" del cuerpo. Ahora bien, yo no diría que se trata en ese caso de un trusteeship, porque HOBBS le otorga más de lo necesario, pero lo que sí diré es que ese procedimiento político imaginario ha debido ser inspirado por un procedimiento civil corriente" (187).

Esta última conjetura de JOUVENEL parece verosímil y llama la atención su concatenación con una idea de Thomas PAINE: "el gobierno no es nada más que una asociación nacional actuando conforme a los principios de una sociedad" (188). Comentando esta idea, Lynton CALDWELL apunta que esos principios son de la mayor importancia para la Administración pública en una sociedad democrática y el primero de estos principios es que la soberanía reside exclusivamente en todo el conjunto del pueblo. El gobierno republicano no abarca toda la sociedad, ni incorpora misticamente una inespecífica voluntad general; es una res publica, algo del pueblo, sujeto a enmienda y a control a través de la acción popular (189).

Retomemos en este contexto el concepto del funcionario como trustee

(186) Ob. cit., p. 240.

(187) Ibidem pp. 308-309.

(188) Rights of Man, II, 2 ed., J.S. Jordon, London 1792, p. 14.

(189) Cfr. Novus Ordo Seclorum: The Heritage of American Public Administration, ob. cit., p. 482.

y veremos la coherencia de la opinión que mantiene la obligación del funcionario de ser sensible y responder en cada momento a la voluntad popular. El mismo TOCQUEVILLE detectó magistralmente este fenómeno y lo describe en los siguientes términos: "En los Estados Unidos, aquéllos a quienes se encarga de dirigir los asuntos públicos son a menudo inferiores en capacidad y en moralidad a los hombres que la aristocracia llevaría al poder; pero su interés se confunde e identifica con el de la mayoría de sus conciudadanos. Así pues, pueden cometer frecuentes infidelidades y graves errores, pero nunca seguirán sistemáticamente una tendencia hostil a esa mayoría, ni podrán llegar a imprimir al gobierno una marcha exclusiva y peligrosa... En los Estados Unidos, donde los funcionarios públicos no tienen interés de clase que hacer prevalecer, la marcha general y continúa del gobierno es bienhechora, aunque a menudo los gobernantes se muestren inhábiles y a veces hasta despreciables" (190).

Los testimonios aducidos para justificar y describir la concepción del funcionario como trustee, de la cual se deriva la característica de la sensibilidad a la voluntad popular, no son un mero substrato conceptual de una época primitiva. La noción mantiene su más plena vigencia y actualidad tanto en los enfoques académicos como profesionales. Buena prueba de ello es un estudio de la National Academy of Public Administration realizado por un grupo de expertos seleccionados entre los ambientes administrativos, académicos y empresariales en un momento crítico (Watergate) y para proporcionar un análisis amplio y profundo de la realidad administrativa. En este informe se recogen las siguientes afirmaciones: "con escasas excepciones, los funcionarios entienden que la Administración y el Gobierno pertenecen al pueblo y que ellos son trustees, no propietarios, en el ejercicio de la autoridad pública"; y en otro lugar: "en una sociedad en la que la soberanía descansa en el pueblo, es indispensable que sus funcionarios sean considerados y se consideren a sí mismos como servidores, y no como señores, del

pueblo. Ellos deben tener y ejercer poderes, pero sus poderes son delegados" (191). Pensamos que valen por cualquier otra cita que pudiera hacerse.

B/ MANIFESTACIONES

a) Antielitismo

Si la función pública ha de ser sensible a las tendencias del cuerpo social, su misma composición debe reflejar la variedad de aquél. Una vez superada la etapa aristocrática de los comienzos federalistas, la democracia Jacksoniana dejará como herencia el antielitismo de la función pública o, por decirlo en términos positivos, su igualitarismo. Si toda organización necesita una élite directiva, el único elitismo aceptable es, en expresión de KARL y si el término no es demasiado contradictorio, el "elitismo democrático" y significa que las características necesarias para preservar los elementos genuinamente carismáticos de una élite eficaz están aleatoriamente distribuidas en todos los sectores de la sociedad americana (192).

Posteriormente, la necesaria reforma de la función pública federal tuvo como principal modelo el Civil Service británico pero con una importante excepción: evitar a toda costa su elitismo (193). En los exámenes de ingreso no se comprobaría la cultura -manifestación de un status social- sino los conocimientos y aptitudes de carácter práctico. Hasta la época posterior a la Segunda Guerra Mundial no em-

(191) Watergate: Implications for Responsible Government. Basic Books, Inc., Publishers. New York 1974, p. 71 y p. 124. El grupo de expertos estaba compuesto por personas tan significativas como Frederick C. MOSHER, Alan K. CAMPBELL, Bernard L. GLADIEUX, Roger W. JONES, Harold SEIDMAN... y fue encargado por el Senate Watergate Committee para hacer un análisis de las consecuencias derivadas para el sistema de gobierno.

(192) Cfr. Barry D. KARL: Public Administration and American History: A Century of Professionalism, ob. cit., p. 492.

(193) En Gran Bretaña, el ingreso en la función pública era más que nada cuestión del prestigio social que otorgaba la condición de civil servant. El espíritu de perfección, el sentido de

pezó a ser necesaria una formación específica para el ingreso en la función pública una vez que el ingreso en las Universidades se había ampliado sociológicamente.

También como manifestación de este antielitismo que intenta impedir la formación de un grupo social cerrado, ha sido constante preocupación evitar que la carrera administrativa fuera cerrada, teniendo como único acceso los escalones inferiores, y por eso, se posibilita el acceso en cualquier nivel del escalafón administrativo. De hecho los intercambios de personal con el sector privado son aplaudidos y fomentados.

La igualdad de derechos en la función pública ha sido una batalla progresiva y aun no finalizada. La igualdad de la mujer se aceptó sin cortapisas a partir de los años veinte y la década de los sesenta, con el impulso de John F. KENNEDY, vieron el comienzo de los programas para la integración de las minorías raciales, todavía hoy no culminados plenamente (194).

b) Sometimiento a control: patronazgo político y meritocracia.

Una vinculación estrecha entre los funcionarios y la sociedad que impida la formación de una elite autónoma de poder plantea la necesidad de controlar el acceso y la gestión de la función pública. Inicialmente se adoptaron como técnicas de control las dos prácticas

-
- (193) disciplina e integridad de conducta dentro y fuera de la Administración se desarrolló en la función pública por los gentlemen de la época final victoriana. La preferencia por los valores sociales y culturales estaba muy acentuada. La idea de que todo alto servidor de la Corona debía ser un caballero culto parecía indiscutible (Cfr. LASO VALLEJO: La función pública en Inglaterra, pp. 71-72).
- (194) En fecha relativamente reciente, la Public Administration Review ha dedicado dos Simposiums para analizar el estado de estas cuestiones; vid. Minorities in Public Administration, editado por Adam W. HERBER (P.A.R. vol 34/6, 1974, pp. 519-564) y Women in Public Administration, editado por Nesta M. GALLAS (P.A.R. vol 36/4, 1976, pp. 347-389).

típicas del sistema de botín: la rotación en los cargos, que evitaría la autoperpetuación y el aislamiento; y el patronazgo de los políticos que vincularía a los funcionarios con los representantes de la voluntad popular. Pero la corrupción política y la tecnificación de las tareas administrativas hicieron necesaria la instauración de un sistema que no solamente garantizara la democracia sino también la eficacia. La peculiar interpretación americana del sistema del mérito no oscureció la "responsiveness" de los funcionarios pues, en primer lugar, se abrió el acceso a la función pública para sectores más amplios de la sociedad y, en segundo término, los puestos superiores permanecían sometidos al control político directo a través de las prácticas del spoils system, al no haber sido sometidos al derecho común de la función pública.

A lo largo de la historia, las tensiones entre el patronazgo y la meritocracia se han resuelto generalmente a favor del mérito. El énfasis en uno u otro sistema ha sido consecuencia de factores políticos: la elección de JACKSON, la aprobación de la Pendleton Act por los republicanos, las nuevas agencias de ROOSEVELT, el escalafón

C de EISENHOWER... La tensión entre la selección del patronage y la selección del mérito refleja la tensión entre los conceptos que cada sistema maximaliza. Los sistemas de patronazgo buscan en la mayor medida posible la sensibilidad burocrática especialmente ante los directivos superiores que han sido elegidos. Los sistemas de méritos buscan por el contrario la competencia profesional de los funcionarios. Pero aunque los dos sistemas parezcan alternativos no son necesariamente excluyentes, pues, en la actualidad se comprueba la sensibilidad política de agencias con personal reclutado por el sistema de méritos y, de otra parte, los nombramientos políticos recaen usualmente en personas de gran capacidad de gestión (195).

De esta forma, el patronage sobre los puestos superiores se mantiene como control de la sensibilidad política de los funcionarios y el

(195) Cfr. Kenneth J. MEIER: Ode to Patronage, ob. cit., pp. 558-559.

sistema del mérito actúa, a su vez, como control a la excesiva politización de la Administración que impediría su eficacia.

Vistas las manifestaciones de la "responsiveness", pasamos a analizar la otra nota peculiar de la función pública federal: el pragmatismo, actitud que expresa la demanda social constante y creciente de eficacia administrativa.

2. PRAGMATISMO

La misma definición de "responsiveness" como adaptación a los cambios múltiples de la sociedad lleva consigo el pragmatismo necesario para llevar a cabo estas adaptaciones siguiendo el criterio de la utilidad y no manteniendo parámetros preestablecidos. En Norteamérica el pragmatismo se manifiesta en dos fenómenos peculiares: la ausencia de reflexión teórica sobre la Administración pública que asume la filosofía básica de la administración empresarial y la ausencia de un estatuto unitario de la función pública.

A/ AUSENCIA DE REFLEXION TEORICA

Como señala Rosamund THOMAS, así como existe una "filosofía" británica de la Administración, en los Estados Unidos se ha prestado mayor atención a la ciencia que a la ética, dando lugar a una ciencia americana de la administración (196). La Administración, y en su seno la función pública, ha evolucionado según se le demandaba una creciente intervención y la racionalización de este proceso, sin un previo plan lógico, ha sido tarea principal de las Comisiones de reforma administrativa.

(196) Cfr. The British Philosophy of Administration..., ob. cit., pp. 236-237.

Aunque tanto en Inglaterra como en Estados Unidos se emplea el término Philosophy of Administration, en castellano nos parece más adecuado el término teoría de la Administración. Aunque la Ciencia de la Administración -Public Administration- es tan muy desarrollada en Estados Unidos, es un cuerpo de doctrina metódicamente formado y ordenado pero siguiendo los criterios de un arte (conjunto de preceptos y reglas necesarias para hacer bien alguna cosa) o de una técnica y no de una teoría.

Los problemas que esta ausencia de teoría plantean no quitan la ventaja de la facilidad para adaptarse a los cambios. De ahí que la Administración norteamericana, y de forma especial su función pública, hayan asumido y solucionado de forma crecientemente eficaz el paso de una Administración que funciona por consignas (fundamentalmente cuidar de que no se infrinjan las normas previstas) a una Administración que funciona por misiones (la consecución de objetivos de interés social).

A este respecto, la ausencia de una teoría administrativa responde a una característica peculiar americana: la equiparación del sistema de gestión de la Administración con el sistema de gestión de la empresa privada donde se ve el paradigma de la eficacia (197). En palabras significativas de Carl Russell FISH: "mientras el elemento que domina en el país (es decir, el mundo de los negocios) dirija sus asuntos privados de modo cuidadosamente sistemático, podemos pensar que la Administración debe dirigir los suyos basándose en principios semejantes" (198). Estas frases, escritas en 1904, siguen teniendo la más completa actualidad y constituyen uno de los más fuertes estímulos para la Administración federal, a la vez que constituyen uno de los más claros modelos de gestión y organización.

B/ AUSENCIA DE UN ESTATUTO UNITARIO DE LA FUNCION PUBLICA

La función pública federal se concibe como el conjunto de los funcionarios que trabajan para el poder ejecutivo, sin tener en cuenta su nivel jerárquico, origen o servicio en que están destinados. En 1980 sus efectivos eran de 2.879.000 funcionarios sin incluir obvia-

(197) Cómo es lógico, los autores hacen a esta equiparación una importante matización: la actividad de la Administración debe orientarse a la consecución de fines públicos y su criterio de actuación debe ser el interés general.

(198) The Civil Service and the Patronage.

mente la Administración militar (2.058.000) (199). Los funcionarios civiles se reparten entre los servicios de la Presidencia, los Departamentos y las agencias independientes; siendo la distribución muy desigual pues, como es lógico, el Departamento de Agricultura y el del Tesoro reúnen a la mayoría del personal.

El rasgo común de esta vasta organización es la ausencia del concepto jurídico correspondiente a la noción de funcionario que se tiene en los países de régimen administrativo (200). El derecho americano se basa exclusivamente en criterios funcionales para reconocer a un agente de la Administración la cualidad de funcionario: basta que ejerza las funciones previstas por las leyes y reglamentos, que haya sido nombrado por un funcionario federal y que sea colocado bajo la autoridad y el control de un funcionario federal.

El funcionario es definido así, más por su empleo que por su estatuto y las reglas que se le aplican no tienen un carácter personal sino funcional. No existe, por ejemplo, la distinción entre la carrera, atributo y propiedad personal del agente, y la función ejercida. Como consecuencia, todo agente que deja un puesto público pierde automáticamente su cualidad de funcionario; no existen, con carácter general, situaciones análogas a la excedencia o a la de supernumerario.

Por otra parte, las reglas estatutarias no se encuentran en un texto único análogo a nuestra Ley de funcionarios. Cada ley suele limitarse a un sector particular de la gestión: reclutamiento, remuneración, clasificación, jubilación, etc. y tampoco se aplican unifor-

(199) Para tener una idea de conjunto, en la misma fecha, 9.639.000 funcionarios trabajaban para las 185.000 Administraciones locales y los 50 gobiernos estatales contaban con 3.484.000 funcionarios, con lo cual, alrededor de 18.000.000 constituyen el personal al servicio de la Administración norteamericana (OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT: A Graphic Presentation of the Federal Civil Service. Government Printing Office, Washington 1980).

(200) Para una descripción del sistema federal y su comparación

mamente a todos los funcionarios pues es habitual que se exceptuen amplios servicios que se rigen por otras normas. Estas excepciones no coinciden: así un puesto puede ser exceptuado del sistema de clasificación pero sometido al régimen general de jubilación; otro puede ser provisto siguiendo la regla de concurso pero ser excluido del sistema de clasificación y promoción; de aquí resulta una inmensa variedad en los regímenes jurídicos.

Cabe deducir de lo expuesto la ausencia de garantías en el cargo tal y como se entienden por el régimen administrativo. Fruto de una evolución histórica peculiar y de las concepciones anteriormente expuestas, "el concepto de un derecho de propiedad sobre la función pública no ha sido generalmente aceptado en el derecho público americano" (201). De hecho, las reducciones de personal son frecuentes y se lleva a cabo por simple licenciamiento, en general derivadas de las reducciones presupuestarias impuestas por el Congreso, y sin indemnización ni reconocimiento de derechos particulares más que la prioridad para ingresar en otro servicio. También hay que tener en cuenta que los funcionarios no sienten la misma vinculación con la Administración que puede sentir un funcionario español o francés. La proporción de ceses voluntarios es muy elevada (cerca a la mitad del total) y la jubilación que constituye nuestro sistema normal de salida, allí es minoritaria.

(200) con el sistema francés, vid. Gérard PIC: L'organisation de la fonction publique fédérale aux Etats-Unis. Promotions, Núm. 42, 1957, pp. 5-12.

(201) PFIFFNER & PRETHUS: Public Administration, ob. cit., p. 343.

101

CAPITULO SEGUNDO:

LA REFORMA DE 1976

La aprobación de la Civil Service Reform Act en 1978 supone un hecho crucial en la función pública federal pues su derecho común no había sido reformado sustancialmente desde la Pendleton Act de 1883, es decir, casi un siglo antes. Ciertamente es que las Comisiones de reforma administrativa y determinadas leyes sectoriales habían ido actualizando el régimen de la función pública pero no debe perderse de vista que estas actualizaciones eran solamente parciales y, en los últimos tiempos, se habían relegado a segundo término ante programas más urgentes. Así, la última reforma significativa data de la Segunda Comisión HOOVER que finalizó sus trabajos más de veinte años atrás (1955) mientras que las propuestas del ASH Council (1969-1971), que afectaban marginalmente a la función pública, no llegaron a hacerse efectivas.

La Civil Service Reform Act (CSRA) constituye una reforma amplia y profunda de la estructura institucional y del régimen estatutario de la función pública federal. Sus disposiciones cubren un amplísimo espectro y algunas de ellas están en la vanguardia de las soluciones a los problemas que se plantean en la moderna administración de personal por lo que están atrayendo un creciente interés de la doctrina internacional.

El núcleo central de estas disposiciones y la clave de su eficacia lo constituye el Senior Executive Service que articula de forma precisa y clara por primera vez en la historia, la organización y funciones de la función pública superior: este es el tema de nuestro estudio y será afrontado en los sucesivos capítulos. Pero, para la mejor comprensión de la ecología administrativa en la que ha de desenvolverse la función pública superior, nos parece imprescindible una exposición de las disposiciones básicas de la reforma y el sistema de administración de personal que establece.

Abordaremos en primer lugar las circunstancias determinantes de la reforma para pasar al proceso de elaboración de la ley, culminando con una exposición esquemática de sus principales disposiciones.

I. LAS CIRCUNSTANCIAS DETERMINANTES DE LA REFORMA

Nunca en los Estados Unidos se ha considerado a la función pública como un fin en sí misma. Para su estructuración y reforma se ha atendido a los fines a que ésta debía servir; de aquí, que el estatuto de la función pública se haya subordinado constantemente a preocupaciones consideradas más importantes. A esto hay que unir el pragmatismo anglosajón que se acomoda voluntariamente a las construcciones institucionales imperfectas, siendo el perfeccionismo jurídico algo extraño a la mentalidad americana, lo que lleva a poner el acento sobre la acción administrativa más que sobre las instituciones administrativas (1).

Con esta premisa cabe deducir que si se ha afrontado una reforma global y en profundidad ha sido por la existencia de graves causas que aconsejaban tal actuación (2). En un análisis, siquiera superficial, de los acontecimientos administrativos de los años setenta se pueden descubrir esas causas que merecen atención. Algunas son típicamente americanas pero otras pueden clasificarse de fenómenos casi universales.

(1) El caso más típico de este fenómeno, según Martine LAMARQUE, es la misma creación de la Civil Service Commission por la reforma de 1883 cuyo objetivo era poner fin a la politización del Civil Service que dañaba a la continuidad y a la eficacia de la acción administrativa. "Se trabaja como si, al contrario de lo que ocurre en ciertos países europeos, la función pública no fuera un fin por sí misma (La réforme de la fonction publique fédérale aux U.S.A. Annuaire Européen d'Administration Publique, Vol. I, 1978, p. 726).

(2) Poco antes de la reforma algunos especialistas alzaron su voz para demostrar la ineficacia de una reforma global de este tipo que nunca, según ellos, había sido eficaz; vid. en este sentido David S. BROWN: Reforming the Bureaucracy: Some Suggestions for the new President. P.A.R. Vol. 37, 1977/2, pp. 163-170.

Analizaremos en esta sección como circunstancias determinantes de la reforma: las implicaciones de la función pública en el asunto Watergate, las consecuencias de la crisis económica y el decidido e imprescindible apoyo del Presidente CARTER a la reforma.

1. LAS IMPLICACIONES DE LA FUNCION PUBLICA EN EL ASUNTO WATERGATE.

Las responsabilidades y el desprestigio derivados del caso Watergate afectaron de forma principal a los funcionarios políticos, algunos de los cuales habían participado en actuaciones ilegales o delictivas. El funcionariado de carrera permaneció libre de toda responsabilidad pero inevitablemente sufrió las salpicaduras de una opinión pública que no hacía distinciones entre tipos de funcionarios.

Además de las consecuencias de la trama principal que revistió un carácter político, el asunto Watergate sacó a la luz una trama secundaria que afectaba de plano a la función pública y manifestaba flagrantes ilegalidades en la dirección del personal federal.

A/ EL FRAUDE AL SISTEMA DE MERITOS

La realidad de la vigencia del sistema de méritos comenzó a descubrirse con un significativo hallazgo. El Comité Senatorial para la investigación del caso Watergate descubrió, en el verano de 1973, en los archivos de Fred MALEK, un antiguo ayudante de NIXON para la campaña electoral y posteriormente ayudante para asuntos de personal, un texto de 113 páginas titulado "Federal Political Personnel Manual" en el que se analizaban las técnicas para controlar las diferentes agencias administrativas, desbancando al personal de carrera e instalando en los

puestos clave al personal político (3).

Las posteriores investigaciones descubrieron que su autor era Alan MAY, uno de los expertos republicanos en cuestiones de personal. MAY en los sucesivos cargos que había desempeñado durante la administración NIXON había comprobado como en diferentes agencias los programas políticos se veían obstaculizados por el personal de carrera. Por ello comenzó a identificar los puestos clave de algunas agencias que era necesario ocupar para que las cosas funcionasen. En el organismo denominado ACTION, sobre el que se le dió control, llegó a organizar una auténtica purga, pero por cauces "legales": en su manual se especificaban diversas técnicas, todas supuestamente legales, para realizar estas operaciones (4).

Alan MAY llegó a impartir cursos -era uno de los pocos expertos políticos que se aclaraban con la maraña burocrática y sabían como moverse en ella- en el antiguo edificio de la Executive Office, colindante a la Casa Blanca, para funcionarios políticos a los que enseñaba cómo instalar sus equipos de colaboradores. Según uno de los participantes, MAY describía sus técnicas como la "forma legal de cometer homicidio".

La trascendencia de este asunto fue clarificada según progresaron las investigaciones del Comité Senatorial: muchas de las técnicas del "MALEK Manual" no habían sido inventadas sino recopiladas, pues se practicaban en el seno de las administraciones de JOHNSON

(3) Desde entonces el libro es conocido y frecuentemente citado como "MALEK Manual" a pesar de que éste declarara que ni siquiera lo había leído.

Una descripción de los hechos fue recopilada por John J. FIALKA: The War on the Bureaucracy, Washington Star, 4 al 6 de junio de 1978. La investigación oficial sobre estas prácticas ha quedado recopilada en U.S. CONGRESS HOUSE; Committee on Post Office and Civil Service, Subcommittee on Manpower and Civil Service: Final Report on violations and abuses of Merit Principles in Federal Employment. GPO, Washington D.C. 1976.

(4) Una de las técnicas más eficaces era la creación de "granjas de pavos" ((turkey farms) secciones sin ningún cometido específicos a los que se destinaba a los funcionarios que estorbaban en otros puntos clave.

y anteriores Presidentes. Lo que se describían no eran prácticas raras y peculiares sino situaciones, en muchos casos, habituales. Además se descubrió que en el seno de la Civil Service Commission, el órgano encargado de controlar la neutralidad política y la protección del mérito, se habían permitido estas prácticas por algunos de sus miembros, con lo cual, toda la eficacia del sistema de méritos -piedra angular del civil service- y el supuesto neutralismo político de la función pública parecían venirse abajo.

Quedaba claro que esta situación necesitaba serios correctivos que, a la larga, llevarían a una reforma global del sistema. Las aportaciones iniciales de los expertos (5) quedaron sintetizadas y representadas en el estudio que, a petición del Senado, realizó la National Academy of Public Administration y en el cual participaron especialistas en diversas materias.

B/ PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA

Analizaremos sintéticamente estas propuestas, pues, teniendo muy presentes los defectos del sistema que debían ser corregidos, constituyen el precedente cercano y la motivación de algunas de las principales disposiciones de la CSRA de 1978.

a) Provisión de cargos políticos

La cuestión principal a este respecto era la articulación de sistemas que garantizaran el acceso de un personal político de calidad, capaz de asumir con responsabilidad las obligaciones públicas de sus nuevos empleos. A este respecto se proponía:

(5) Vid. entre otras: Alexander M. BICKEL (Chairman): Watergate, Politics and the Legal Process. American Enterprise Institute. Washington D.C. 1974; Harlan CLEVELAND: Systems, Purposes and the Watergate, P.A.R. vol. 34, 1974/3; James L. SUNDQUIST: Reflections On Watergate: Lessons for Public Administration. P.A.R. vol. 34. 1974/5.

- Que el Congreso limitara legal y presupuestariamente el número de consejeros personales que forman los gabinetes de los Secretarios de los Departamentos y del Presidente.
- Que los partidos tuviesen listas disponibles de las personas mejor cualificadas para los distintos cargos políticos.
- Que el Presidente dispusiera de un ayudante específico para cuestiones de personal, con un staff apropiado, que, entre otras funciones, tendría la de mantener al día un fichero sobre las personas más capacitadas para desarrollar los cargos que debieran proveerse tanto en el ejecutivo como en el poder judicial.
- Que el Senado y sus respectivos Comités prestaran mayor atención a la aprobación de las designaciones de cargos superiores que el Presidente debe someterles (6).
- Que a las personas nombradas para ocupar estos cargos superiores se les exigiera participar en cursos breves de formación sobre sus nuevas responsabilidades públicas y, en particular, sobre sus relaciones con los funcionarios de carrera (7).

b) Neutralidad política del personal de carrera

La propuesta sobre esta cuestión era breve pero clara y a la vez inmensamente problemática: "El Panel recomienda que el Comité (Senate Watergate Committee) urja al Congreso, al Presidente y a la Civil Service Commission para que exijan

(6) Durante la presidencia de Richard M. NIXON fue significativa la negativa del Senado a aprobar el nombramiento de algunos jueces propuestos por el Presidente, pero no parece que esto fuera suficiente. Alexander HAMILTON en el número 76 de The Federalist estudia detenidamente la gran importancia de esta competencia del Senado para asegurar un personal capacitado al servicio del Ejecutivo (Edición de The Modern Library. New York, pp. 491-496).

(7) Cfr. National Academy of Public Administration: Watergate: Implications for Responsible Government. Basic Books, Inc. Publishers. New York 1974, pp. 68-69.

y controlen el estricto cumplimiento de las leyes y reglamentos que prohíben tener en cuenta consideraciones políticas en las decisiones que afectan a un funcionario de carrera" (8).

c) Configuración de un nuevo sistema para los funcionarios superiores de carrera y por designación política.

El Panel de expertos recomendó el desarrollo de un nuevo sistema antes propuesto -el Federal Executive Service- y cuyas características esenciales eran:

1. Establecer un estatuto básico para los funcionarios superiores tanto de carrera como de designación política.
2. Prever un sistema independiente de revisión de las cualificaciones de los funcionarios de carrera, a través de juntas de especialistas constituidas para este propósito.
3. Otorgar autoridad a sus superiores para destinarlos al puesto en que pudieran ser más eficaces.
4. Establecer un sistema flexible para determinar su sueldo, destino y estatuto.
5. Otorgar la protección necesaria a los funcionarios superiores de carrera (9).

d) Clarificación de las funciones de la Civil Service Commission

El informe exponía la contradicción existente entre las funciones que, con el transcurso del tiempo, se habían atribuido a la Comisión, pues, esta agencia era el organismo de dirección de personal al servicio del Presidente y, por tanto, debía seguir su política. También era el instrumento principal para proponer o establecer leyes y reglamentos relativos a la función

(8) Ibidem pp. 73-74.

(9) Ibidem pp. 75.

pública. Y, finalmente, era la agencia que debía controlar el cumplimiento de estas normas y servir como órgano de apelación.

Ante este cuadro de funciones conflictivas, el grupo de expertos declaró no estar preparado para hacer recomendaciones específicas en cuanto a la reforma de la administración del civil service pero urgía decididamente a que se llevara a cabo un riguroso estudio sobre la posibilidad de establecer una nueva agencia independiente para desarrollar las funciones de:

1. Mantener los criterios del sistema de méritos.
2. Prevenir la influencia política sobre los puestos del competitive service.
3. Servir como tribunal de apelación en las sanciones disciplinarias, alegaciones de discriminación o abuso de poder e impugnaciones sobre clasificación.
4. Servir como ombudsman de los funcionarios en los asuntos de administración de personal en general (10).

Las propuestas del grupo de expertos relativas a la función pública terminaban exponiendo la necesidad de que el Congreso llevase a cabo un estudio profundo y global de la función pública federal, prestando especial atención a su estructura institucional y a las garantías necesarias para evitar las incursiones políticas en el servicio de carrera.

Pero lo que es más significativo es el epílogo del informe, titulado Ethics in Public Office, en el que se manifiesta la preocupación por la falta de ética. En efecto, a la situación crítica que rodea el asunto Watergate no se llegó únicamente por la comisión de acciones delictivas o ilegales, éstas eran

(10) Ibidem pp. 75-76

la parte emergente de un iceberg cuya parte oculta era un comportamiento, generalizado en ciertos sectores, que prescindía de los criterios éticos que deben presidir toda actuación de servicio público. Por ello se hacía un llamamiento general tanto a los administradores como a los centros de formación universitaria para que tomaran medidas pertinentes al respecto (11).

2. LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS ECONOMICA DEL WELFARE STATE SOBRE LA FUNCION PUBLICA

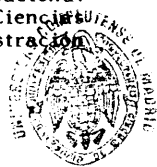
En octubre de 1979, funcionarios y académicos de unos 70 países y treinta organizaciones internacionales asistieron a la Conferencia Internacional sobre el mejoramiento de la dirección de la función pública (12). Más de 375 personas participaron en la viva discusión de los asuntos relativos a la dirección del personal al servicio de las Administraciones públicas. Tema dominante en la mayoría de esos debates fue el funcionario público. De todos los rincones del mundo se oyeron comentarios y preocupaciones similares:

- la baja productividad de los funcionarios públicos;
- la falta de responsabilidad de los funcionarios;
- la ineficacia de las medidas disciplinarias aplicables a los funcionarios;
- la falta de relación entre incentivos y rendimiento;

(11) Cfr. ob. cit. pp. 123-126.

La atención a las cuestiones éticas fue un punto central de la administración CARTER y desde finales de los años setenta produjo un auténtico movimiento universitario que comenzó en Harvard, extendiéndose posteriormente a otras Universidades del país.

(12) La Conferencia fue organizada por el Comité Internacional de Planificación, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el Consorcio Americano de Administración Pública Internacional y otras organizaciones.



- la falta de sensibilidad y cortesía para con el público de parte de los empleados públicos;
- la imagen negativa y la falta de confianza en los empleados públicos.

El reconocimiento virtualmente universal de la necesidad de corregir estos defectos estuvo acompañada por una humildad también casi universal de parte de los participantes en la Conferencia con respecto a lo que debía hacerse. Pero quedaba clara la necesidad de adoptar medidas tendentes a lograr una función pública altamente capacitada y consciente de su responsabilidad en el desempeño de su trabajo que es un servicio público.

Esta necesidad, presenta un alto grado de novedad derivada de la repercusión en la función pública de la crisis económica en el Estado providencia o Welfare State. Alan K. CAMPBELL y Jule M. SUGARMAN, Director y Subdirector de la Oficina de Dirección de Personal (Office of Personnel Management) entre 1978 y 1980, han detectado estas circunstancias que, en el caso de Estados Unidos, llevaron a la reforma de la función pública. Son las siguientes:

1. Hay una creciente conciencia de las severas restricciones de los fondos públicos; la certeza de que los ciudadanos ya no están dispuestos a tolerar que el sector público consuma una proporción siempre creciente del Producto Nacional. La mayoría de las sociedades desean reducir, no aumentar, la proporción de los impuestos en relación con el Producto Nacional Bruto. La protesta contra los impuestos es evidente en los Estados Unidos, donde casi todos los gobiernos han reducido intensamente la tasa de crecimiento del personal y del gasto público (13). Un mensaje claro para los adminis-

(13) Tuvo una gran trascendencia la "revolución de los contribuyentes en California", 1977, que consiguió la aprobación de una sustancial reducción de impuestos. El ejemplo se propagó a otros Estados de la Unión.

tradores públicos es que, como el Presidente CARTER ha subrayado repetidamente, tenemos que "hacer más con menos".

2. A pesar de la preocupación por los gastos, no ha disminuido la creciente demanda de más servicios públicos para un mayor número de personas. En los Estados Unidos, sucesivas encuestas de la opinión pública, indican que los ciudadanos rechazan cualquier sugerencia de reducción general o específica en los servicios públicos. De hecho, existe un manifiesto apoyo de la opinión pública en favor de un mejor sostén administrativo de servicios de sanidad, protección policial, mejoras en los transportes y medidas más fuertes de defensa nacional.
3. Las estadísticas disponibles indican que es escaso, y algunas veces inexistente, el crecimiento en la productividad de los empleados públicos. En los Estados Unidos la experiencia en la productividad pública muestra aumentos recientes que no van más allá del 1% al año.
4. Las Administraciones han reconocido progresivamente la creciente complejidad de muchos problemas, y han decidido asumir tareas más difíciles (producción de energía, protección del medio ambiente, imposición de salarios mínimos, creación de empleos para jóvenes en paro, uso de pesticidas para aumentar las cosechas, control de la salud pública...). Las consecuencias del error humano en estos proyectos técnicamente sofisticados están empujando las fronteras del conocimiento sin brindar la oportunidad de hacer pruebas experimentales de sus posibles daños. El error humano puede producir consecuencias demasiado horribles para contemplarlas. Algunos proyectos han experimentado la ley de efectos involuntarios, esto es, desarrollos negativos colaterales que no se previeron. Estas complejidades ponen en tensión las mentes y las emociones de los funcionarios públicos y frecuentemente les plantean dilemas morales.

5. Hay un resurgimiento de las fuerzas centrífugas que tienden a disgregar la sociedad. Las diferencias étnicas y lingüísticas, las diferencias ideológicas y la hostilidad entre regiones, son en forma creciente fuerzas con las que hay que luchar. Las diferencias entre pueblos, que parecían haber perdido importancia, constituyen algunas veces serias amenazas para la estabilidad y el progreso de las naciones.
6. Los medios de comunicación continúan concentrando su implacable y por lo general nada simpática atención sobre los funcionarios públicos, tanto electivos como del servicio civil. Cada detalle de los actos personales y oficiales del empleado público es ampliamente difundido. Como ha dicho un comentarista norteamericano, "nuestros sistemas de comunicación tienen una ilimitada capacidad para exponer lo malo e ignorar lo bueno".
7. Finalmente, en una economía de elevadas aspiraciones y recursos limitados, los funcionarios públicos se convierten en jueces que deben decidir quién recibirá esta o aquella prestación (14). El análisis del costo y de los beneficios no puede ser el único elemento para decidir: los criterios morales deben estar presentes; con todo, el dirigente público tiene que actuar. Los líderes políticos y los servidores públicos que en todo el mundo operen en este medio ambiente han de tener un alto grado de habilidad y eficacia si la sociedad quiere prosperar o incluso sobrevivir. Las deficiencias que pudieron ignorarse o tolerarse en el pasado son ahora objeto de seria preocupación (15).

(14) En Estados Unidos se plantean dilemas graves del siguiente estilo: ¿Tendremos centros de asistencia infantil diurno o centros de asistencia para ancianos? ¿Dialísis de riñón para adolescentes o para el padre trabajador....?

(15) Cfr. Jule M. SUGARMAN y Alan K. CAMPBELL: The Renaissance of Public Personnel Management: Response to a changing world environment. Comunicación al XVIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Madrid 1980. Una traducción ha sido publicada por Documentación Administrativa. Núm. 187, 1980, pp. 257-276.

Estas circunstancias planteaban con toda urgencia la necesidad de funcionarios públicos que actuaran con eficacia y, al mismo tiempo, con respecto no sólo a la legalidad sino también de los principios éticos básicos. Para alcanzar este objetivo, el primer paso era modernizar el estatuto que regulariza la situación y actuación de los funcionarios (16).

3. LA VOLUNTAD REFORMISTA DEL PRESIDENTE CARTER

Las circunstancias anteriormente expuestas planteaban la necesidad de una reforma pero era necesario que alguien asumiera la responsabilidad y el esfuerzo de llevarla a cabo. El fracaso de tantos proyectos de reforma en la historia de la función pública federal demuestra lo imprescindible del apoyo presidencial a toda reforma del poder ejecutivo que está bajo su dirección (17). De ahí, que el apoyo del Presidente CARTER fuera el hecho más determinante para la aprobación de la ley de reforma de 1978.

Como señala STANLEY, Jimmy CARTER, al igual que los aspirantes a la presidencia en las últimas décadas, planteó su campaña

(16) Para la descripción de las circunstancias anteriormente expuestas nos hemos ceñido a la exposición de SUGARMAN y CAMPBELL pues difícilmente habría otra más autorizada ya que, como Directores de la Oficina de Dirección de Personal, les correspondió de manera principal impulsar la reforma y explicar continuamente sus motivos. Sin embargo, el señalamiento de estas causas coincide en muchos supuestos con otros estudios sobre el particular; vid. E.C. GALLAS y N.M. GALLAS: *General Problems of the Public Service*, R.I.C.A. XLIV, 1978/1-2, pp. 151-158; W.E. BJUR y G.E. CAIDEN: *On Reforming Institutional Bureaucracies*, R.I.C.A. XLVI, 1980/2, pp. 359-365; P.R. DUBHASHI: *Organisation Changes and Personnel Management for Development Administration*, R.I.C.A. XLVI, 1980/2, pp. 172-174 y L. DELPECH: *La diffusion des principes du management public dans l'Administration Américaine. L'exemple du Civil Service Reform Act de 1978*, *Revue Française d'Administration Publique* N° 15, 1980, pp. 123-138.

(17) En este sentido, Donald C. STONE: *Administrative Reform and Improvement: Observations based on fifty years of effort*. Comunicación a la International Association of Schools & Institutes of Administration; Round Table, Canberra 12-18 julio, 1981.

como un hombre corriente que hace frente a una burocracia ineficaz. Con confianza, proponía a sus electores la reorganización como el remedio para las enfermedades de la Administración y, una vez elegido, hizo de la reforma de la función pública el tema central de su esfuerzo de reorganización (18). Cumplir esta promesa electoral no era un proyecto sencillo y el programa fue mirado con el escepticismo habitual. Pocos meses antes de aprobarse la ley de reforma, John KORITANSKY profesor de Ciencia Política en Hiram College, escribía: "en el momento actual es difícil saber qué importancia debe atribuirse a la intención del Presidente CARTER de reformar la burocracia federal americana para purgarla de su ineficacia y confusión. En verdad, uno puede preguntarse incluso si la idea en su conjunto merece ser tomada en serio. A juzgar por lo que se dice en los periódicos, los americanos dudan de las posibilidades de una reforma burocrática" (19).

Sin embargo, la voluntad del Presidente era inequívoca y había quedado clara no solamente en la campaña electoral sino en sus posteriores discursos. En su Mensaje al Congreso sobre el estado de la Unión en enero de 1978, el Presidente declaró que consideraba la reforma del civil service como algo "absolutamente vital", pues estaba convencido de que esta reforma era necesaria para cumplir su promesa de una "Administración eficiente, abierta y que verdaderamente mereciera la comprensión y el respeto del pueblo" (20). Para CAMPBELL ésta era la primera vez que un Presidente americano incluía la reforma de la función pública entre sus mayores prioridades legisla-

(18) David T. STANLEY: Civil Service Reform in the United States Government. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XLVIII-1982/3-4, pp. 305-306.

(19) Tras estas frases pasa a describir una popular caricatura en la que el Presidente, subido en una barquita, intenta pescar un pulpo, llamado burocracia, que por su tamaño sumergido podría engullir al pescador y a su embarcación (John KORITANSKY: Le projet Carter de réorganisation de la bureaucratie fédérale. Revue Française d'Administration Publique. N° 6, 1978, p. 121).

(20) James CARTER, State of the Union Address, 19 de enero de 1978.

tivas (21).

La personalidad de CARTER y su especial aportación como Presidente han sido analizados en un trabajo de James L. SUNDQUIST (22) donde se manifiesta que CARTER no buscó el cargo como plataforma de lanzamiento de nuevos programas a través del Congreso, como hicieron KENNEDY o JOHNSON. Tampoco apoyó su prestigio en su dominio de la política global, como NIXON. Su aptitud específica para el gobierno no era la del legislador o la del estratega, sino la del organizador y el manager. Le gustaban las cosas económicas, rápidas y ordenadas. Había reorganizado y modernizado la Administración de Georgia y haría lo mismo con la Administración federal. Al ser un outsider que no debía nada al derrochador e ineficaz establishment de Washington, podría manejar la nueva y proverbial escoba, barriendo hasta dejar limpio lo que debía ser barrido. El hombre y el momento coincidieron perfectamente. Jimmy CARTER expresaba la desconfianza popular en la Administración federal del 1976; una desconfianza debida a una década de fallos como ninguna en la historia. Esa Administración había sido condenada por una política increíblemente mala en Vietnam; se había desacreditado por el escándalo en Watergate; y había adquirido la fama de jugar con todo lo que intentaba.

Vietnam y Watergate pertenecían al pasado en 1976, pero la reputación del Gobierno como administrador incompetente era

(21) Alan K. CAMPBELL: Civil Service Reform: A New Commitment. P.A.R. vol. 38, 1978/2, p. 99.

(22) Jimmy Carter as Public Administrator: An Appraisal at Mid-term. P.A.R. vol. 39, 1979/1, p. 3.

SUNDQUIST es Senior Fellow of Governmental Studies en la Brookings Institution y Director de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas.

reafirmada por cada sondeo de la opinión pública (23).

La postura del Presidente CARTER quedó clara en su discurso al Congreso el 2 de marzo de 1978, en el que se presentaba la Civil Service Reform Act:

"Ha pasado casi un siglo desde la aprobación de la primera ley sobre el Civil Service: la Pendleton Act de 1883. Aquella ley creaba la Civil Service Commission y establece el sistema de méritos. Estas instituciones han prestado un buen servicio a nuestra Nación fomentando el desarrollo de una fuerza laboral federal que básicamente es honesta, competente y dedicada a los ideales constitucionales y al interés público.

Pero el sistema tiene serios defectos. Se ha convertido en un laberinto burocrático que considera negligentemente el mérito, tolera el bajo rendimiento, permite el abuso de los legítimos derechos de los funcionarios y empantana cada decisión sobre el personal en el papeleo, los retrasos y la confusión.

La reforma de la función pública será la pieza central de la reorganización administrativa durante mi mandato.

He comprobado de cerca la frustración entre aquéllos que trabajan en el seno de la burocracia. A nadie le preocupa más la incapacidad de la Administración para cumplir sus promesas que al funcionario que está intentando hacer una buena labor.

La mayoría de los funcionarios trabajan con buen espíritu e integridad. Sin embargo, existe un extendido criticismo sobre el rendimiento de la Administración federal. El público sospecha que hay demasiados funcionarios, que no tienen suficiente trabajo, están pagados en exceso y están al abrigo de las consecuencias de la incompetencia.

Tales críticas no son ciertas respecto de los funcionarios que intentan hacer lo mejor que pueden, pero tenemos que reconocer que el único camino para restaurar la confianza pública en la gran mayoría que trabaja bien es tratar con

-
- (23) Aunque una encuesta de Louis HARRIS de enero de 1978 mostraba aumentos significativos de la confianza de los americanos en las instituciones básicas, la confianza en la Administración a todos los niveles permanecía bastante baja. En 1977, el 23% de los encuestados manifestaron tener "una gran confianza" en el Ejecutivo, dato que hay que comparar con el 11% de 1976. Sin embargo, diez años antes, el 41% había expresado tener esa confianza (Citado por CAMPBELL, Civil Service Reform.. ob. cit. p. 102).

firmeza a aquellos que no lo hacen.

Durante los últimos siete meses, un grupo de trabajo compuesto por más de 100 funcionarios de carrera ha analizado el Civil Service, explorando sus defectos y sus virtudes y ha sugerido cómo puede ser mejorado.

Los objetivos de las propuestas de reforma que hoy presento son:

Fortalecer la protección de los derechos legítimos de los funcionarios.

Dotar de incentivos y oportunidades a los directivos para mejorar la eficacia y la sensibilidad de la Administración federal.

Reducir el papeleo y los costosos retrasos del presente sistema de administración de personal.

Promover la igualdad de oportunidades para el acceso al cargo.

Mejorar las relaciones trabajo-dirección" (24).

II. PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY

La descripción del proceso que siguió la C.S.R.A. hasta su promulgación el 13 de octubre de 1978 reviste cierto interés pues en todas las fases de elaboración -tanto en el seno de la Administración como en el Congreso- fueron muchos sectores los que pudieron participar en la redacción de sus principales disposiciones. Una gran reforma de este estilo no podía llevarse a cabo con urgencia y por un reducido grupo de expertos: era necesario -si se quería una aceptación general de la reforma- contar con las perspectivas y opiniones de los sectores que se verían afectados. A lo largo de esta descripción iremos analizando la trascendencia de sus aportaciones.

(24) U.S. CONGRESS: Civil Service Reform Act of 1978. Report of the Committee on Post Office and Civil Service on H.R. 11280 to Reform the Civil Service Laws. House Report No. 95-1403. U.S. G.P.O. Washington 1978, pp. 98-99.

1. EL PROYECTO DE DIRECCION DE PERSONAL

Como ha quedado expuesto, el Presidente CARTER situó la reforma de la función pública entre sus principales prioridades legislativas y para llevarla a cabo nombró a un experto académico al cual se ha debido en gran parte que la reforma llegara a ser aprobada. Se trata de Alan K. CAMPBELL, que acababa de abandonar la dirección de la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs en la Universidad de Siracusa para ser Decano de la Lyndon B. Johnson School of Public Affairs en la Universidad de Texas, y que fue nombrado por el Presidente como Chairman de la Civil Service Commission. Tanto a CAMPBELL, de modo principal, como a Wayne GRANQUIST, Director Asociado de la Office of Management and Budget, correspondía impulsar la reforma.

En primer lugar era necesario constituir un equipo de expertos que realizara el análisis de los problemas planteados y propusiera las soluciones pertinentes. Con este fin, el Presidente estableció el Proyecto de Dirección de Personal (Personnel Management Project) en junio de 1977, nombrando como Director Ejecutivo del mismo a Dwight A. INK, Profesor de la American University, que había desempeñado cargos de relevancia en las seis últimas administraciones presidenciales (25).

El Proyecto se dividió en nueve grupos de trabajo (task forces) que analizarían cada uno de los sectores susceptibles de reforma. Para la formación de los grupos, en los que trabajaron más de cien personas, se puso especial atención en limitar el número de expertos venidos de fuera de la Administración: la gran mayoría de los miembros del Proyecto fueron funcionarios de carrera lo cual proporcionaba una amplísima experiencia en todos los sectores de la Administración y permitía que hubiera un buen número de funcionarios que entendieran los motivos de la reforma, lo que

(25) La experiencia de INK sólo era superada en los ambientes gubernamentales de Washington por Elmer B. STAATS, Director de la General Accounting Office, cuya carrera en los puestos de dirección de la Administración había comenzado con la presidencia de Franklin D. ROOSEVELT.

facilitaría que, en su día, las disposiciones aprobadas por el Presidente y el Congreso pudieran llevarse a cabo con conocimiento de causa. De todas formas, algunos jefes de los grupos de trabajo fueron llamados del mundo académico y de algunas empresas privadas (26).

La amplitud de los trabajos afrontados por el Proyecto se manifiesta en los temas asignados a cada grupo que fueron los siguientes: 1. Composición y dinámica de la función pública federal. 2. Servicio Ejecutivo Superior. 3. Procesos de selección y reclutamiento. 4. Igualdad de oportunidades en materia de empleo. 5. Evaluación de rendimientos, sueldos y sistemas de incentivos. 6. Relaciones laborales. 7. Perfeccionamiento y promoción de los funcionarios técnicos y superiores. 8. Organización y funciones de la Dirección de Personal. 9. Relaciones entre la Administración federal, estatal y local en materia de dirección de personal.

Cada uno de los grupos de trabajo elaboró un informe en los que se describían los problemas proponiendo diversas soluciones alternativas (Option Papers) (27). Los informes circularon entre más de 1.500 personas para que pudieran hacer comentarios en representación de sectores tanto de la Administración como externos a ella: agencias federales, asociaciones ciudadanas y de representación de las minorías y de la mujer, organizaciones de los veteranos de guerra, el Congreso, grupos representantes de la industria y el comercio y profesores de Universidad e instituciones académicas o de investigación. Junto a esto, los responsables de la reforma recorrieron el país pronunciando conferencias y participando en ruedas de prensa y mesas redon-

(26) La composición de los grupos de trabajo llevó, según Frederick THAYER, a que "las 225 páginas del Final Staff Report del proyecto deban ser consideradas como una especie de consenso entre los académicos y los administradores sobre los conceptos que deberían guiar tanto la enseñanza como la práctica de la Administración Pública (The President Management Reforms: Theory X Triumphant. P.A.R. vol. 38, 1978/4, pp. 309-310).

(27) Los Option Papers se han recogido en PRESIDENT'S REORGANIZATION PROJECT (Dwight A. INK, Executive Director): Personnel Management Project, Vol. 2, Appendices to the Final Staff Report. U.S. G.P.O. Washington D.C. 1977).

das como medio de explicar las propuestas de reforma y recoger sugerencias. Los comentarios recibidos fueron tenidos en cuenta en la elaboración de las conclusiones y recomendaciones finales (28).

David T. STANLEY ha sintetizado estas propuestas de la siguiente manera:

Problema 1. El organismo previsto inicialmente para controlar y dirigir la función pública -la Civil Service Commission- ha perdido su eficacia tanto en su misión de asistir al Presidente en la dirección de personal como en su misión de proteger el sistema de méritos. De hecho, su competencia en materia de dirección de las agencias y Departamentos está en conflicto con su función de control del sistema y de resolución de los recursos de los funcionarios.

Soluciones. Reemplazar la Comisión por: a) una Oficina de Dirección de Personal (Office of Personnel Management), encabezada por un Director, responsable de la dirección de programas, elaboración de reglamentos y asistencia a las agencias; b) una Junta de Protección del Sistema de Méritos (Merit System Protection Board), compuesta por tres miembros, para controlar la legalidad en la dirección de la función pública y para resolver los recursos contra las sanciones y otras quejas de los funcionarios; y c) dentro de la Junta, un Consejo Especial (Special Counsel) para investigar las violaciones del sistema que se denuncien y proponer medidas correctivas incluyendo las derivadas de posibles cargos contra los funcionarios responsables.

Problema 2. Los funcionarios superiores estaban constreñidos por un sistema inflexible que les privaba de autoridad para ejercer sus competencias, les inhibía de aplicar sanciones disciplinarias, les impedía recompensar a los funcionarios eficaces

(28) Recogidas en PRESIDENT'S REORGANIZATION PROJECT, ob. cit., Vol. 1, Final Staff Report, Washington 1977.

y destituir a los incompetentes, y les hacía difícil controlar a los directivos a ellos subordinados.

Soluciones. Establecer legalmente: a) la delegación de competencias sobre el personal a los Departamentos y agencias; y b) planes generales y rigurosos de evaluación de rendimientos.

Problema 3. No existían medios para incentivar y disponer de directivos eficaces; los aumentos de sueldo para estos funcionarios dependían de la antigüedad en el servicio y no del rendimiento.

Soluciones. a) Establecer un Servicio Ejecutivo Superior (Senior Executive Service) para ejecutivos altamente capacitados, justo en el nivel jerárquico inmediatamente inferior a los cargos políticos nombrados por el Presidente, y flexibilizar el sistema de destinos y para recompensar su rendimiento a través de incentivos monetarios; b) establecer incentivos monetarios para los directivos de grado medio.

Problema 4. Ni los directivos ni los funcionarios conocen con claridad el significado del principio del "mérito" ni existen medios según los cuales las infracciones de este principio u otros abusos de poder puedan ser denunciados sin temor a represalias.

Soluciones. a) Determinar legalmente los principios básicos del sistema de méritos; b) establecer un sistema para que el Consejo Especial pueda recibir denuncias sobre actuaciones ilegales.

Problema 5. No está previsto ningún sistema eficaz para llevar a cabo investigaciones o experiencias sobre cuestiones de dirección de personal. No se favorecen las nuevas ideas y los medios para contrastarlas no son adecuados.

Solución. Establecer en la ley un sistema para investigar nuevos métodos de dirección de personal y experimentar sus resultados,

otorgando las autorizaciones necesarias para que esos sistemas no sean ilegales.

Problema 6. El programa de relaciones laborales estaba mal organizado, basado en Executive Orders de diferentes Presidentes y se consideraba manipulado por la dirección.

Solución. Determinar legalmente los principios, requisitos y procedimientos de las relaciones laborales a nivel federal y establecer un organismo, la Autoridad Federal de Relaciones Laborales (Federal Labor Relations Authority), que determine los programas y controle el reconocimiento, la representación y sistemas de negociación, y decida los asuntos conflictivos (29).

El conjunto de las recomendaciones se articuló, para ser llevado a la práctica, en una doble vía: por un lado, el Presidente presentó al Congreso dos Planes de Reorganización; por el otro, las propuestas, traducidas al lenguaje jurídico fueron presentadas como proyecto de ley.

2. LOS PLANES DE REORGANIZACION

Según los términos de la Reorganization Act de 1977, el Presidente puede presentar al Congreso planes de reorganización administrativa que pueden modificar leyes anteriores y se consideran aprobados si el Congreso no opone su veto en un plazo de 60 días (30).

El Presidente CARTER presentó al Congreso, el 23 de febrero de 1978, el Plan N° 1 relativo a la política de igualdad de oportunidades en materia de empleo, que se venía aplicando

(29) Cfr. David T. STANLEY: Civil Service Reform..., ob. cit., pp. 306-307.

(30) El plazo se cuenta por "días legislativos" por lo que resulta superior a los dos meses de calendario.

desde los años sesenta, y para cuya administración se proponía constituir la Comisión para la Igualdad de Condiciones en el Empleo (Equal Employment Opportunity Commission, EEOC), organismo en el que confluyeran todas las competencias relativas a esta materia que antes estaban dispersas. El Plan quedó aprobado el 5 de mayo.

El Plan N° 2 fue presentado el 23 de mayo de 1978 y aprobado el 11 de agosto. En él se preveía la supresión de la Civil Service Commission y la creación de la Oficina de Dirección de Personal, la Junta de Protección del Sistema de Méritos y su Consejo Especial, y la Autoridad Federal de Relaciones Laborales.

Las medidas del Plan N° 2 estaban también incluidas en el proyecto de ley presentado al Congreso pero la reorganización institucional previa permitió que, al ser aprobada la ley, los organismos encargados de impulsar la reforma estuvieran ya constituidos y en pleno funcionamiento.

3. TRAMITACION Y APROBACION DE LA C.S.R.A.

El 2 de mayo de 1978, el Presidente dirigía al Congreso su Mensaje sobre la reforma de la función pública que incluía un proyecto de ley que fue presentado al día siguiente ante la Cámara de Representantes (31). La tramitación del proyecto hubo de ser constantemente impulsada por Alan CAMPBELL y por el Presidente CARTER (32) que consiguieron finalmente obtener su aprobación.

(31) El proyecto se tramitó en la Cámara como n° HR 11280 y en el Senado como n° S 2640.

(32) A pesar de que la tramitación del proyecto coincidió con un arduo debate sobre el Canal de Panamá y con el debate sobre la venta de aviones de combate a los árabes, el Presidente dedicó muchas horas en reuniones con los congresistas, con los representantes de los sindicatos y con los de las agencias federales.

Las propuestas no fueron aceptadas pacíficamente, como era de esperar, pues la presión de los grupos lobbies del Congreso fue constante para obtener las modificaciones o supresiones que les convenían. Los grupos más activos fueron los Sindicatos, algunas asociaciones para la protección de los derechos civiles y los representantes de los ex-combatientes (33).

Durante la tramitación en el Congreso se quiso dar también a la elaboración de la ley un carácter participativo. En este sentido hay que destacar que en el Committee on Post Office and Civil Service se dedicaron 13 sesiones a recibir las declaraciones de 203 personas, en representación de los funcionarios, las asociaciones empresariales, los grupos en representación de la mujer, de los ex-combatientes, junto con el Director de la Office of Management and Budget, el Presidente de la Civil Service Commission y los Secretarios de Sanidad, Educación y Bienestar y el de Defensa. Además, siguiendo un procedimiento no acostumbrado por el Comité, en algunas de las sesiones de debate estuvieron presentes funcionarios que exponían los puntos de vista del Presidente (34). También se pidió la opinión de la General Accounting Office que a través de su Comptroller General manifestó su apoyo general y decidido a las medidas de reforma (35).

Tras los debates en ambas Cámaras quedó aprobada la Civil Service Reform Act y al respecto pensamos que es significativa la opinión de un editorial del Washington Post: "las Cámaras del Congreso han aprobado una legislación sobre la función

(33) La restricción de los derechos de preferencia de los ex-combatientes fue una de las cuestiones más debatidas y finalmente rechazada casi en su totalidad. Estas preferencias han condicionado fuertemente los procesos de reclutamiento de la función pública federal pues basta tener en cuenta que mientras los ex-combatientes constituyen el 22% de la población laboral, en la función pública alcanzan el 50%.

(34) Cfr. U.S. CONGRESS: Report of the Committee on Post Office and Civil Service on H.R. 11280..., ob. cit., p. 2.

(35) Ibidem, cfr. Declaración de Elmer B. STAATS, U.S. Comptroller General, pp. 104-113.

pública de enormes consecuencias y que podría originar un cambio casi revolucionario en la cultura de la burocracia gubernamental" (36). Finalmente, el Presidente CARTER promulgaba la ley el 13 de octubre de 1978 (37), fecha que junto con la de promulgación de la Pendleton Act -16 de enero de 1883- marcan los dos grandes hitos en la historia de la función pública federal.

III. PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA CIVIL SERVICE REFORM ACT

Analizaremos en esta sección las disposiciones fundamentales de la CSRA que, en gran medida, afectan a la función pública superior. Restringimos deliberadamente el objeto de nuestro estudio de la ley pues una exposición mínimamente detallada de todo su contenido proporcionaría material para realizar varios trabajos de investigación como el presente. Nos ceñiremos por tanto a las disposiciones que constituyen el entramado básico de la ley, es decir, las reformas principales de la estructura institucional y del estatuto de los funcionarios federales.

No está de más que, antes de disponer las piezas y dotarlas de movimiento, se haga mención de los motivos y finalidades que persiguen estas disposiciones. Si la reforma de 1883 tenía un claro propósito de despolitización de la función pública, el horizonte de la reforma de 1978, siendo un desarrollo ulterior de la primera, es algo más complejo. En primer lugar se mantiene la voluntad de despolitización, como medio de protección de los funcionarios, que proporciona a la función pública las condiciones necesarias de continuidad y estabilidad. Pero esto no es suficiente. Las circunstancias peculiares de los años setenta, y en general de la sociedad industrializada, hacen que la función pública no pueda cumplir "por pura inercia" las misiones

(36) The Washington Post: A Win for the President. Editorial del 17 de septiembre, 1978.

(37) "Civil Service Reform Act of 1978". Public Law 95-454, 92 Stat. 1111, 5 U.S.C. 1101.

que se le asignan. La eficacia se convierte en necesidad perentoria y, así como la primera finalidad o protección de la legalidad se articula legalmente en la determinación de los principios del sistema de méritos, esta necesidad de eficacia se intenta satisfacer a través de la evaluación de los rendimientos que condicionarán el desarrollo de la carrera del funcionario.

Ni la organización ni las normas estatutarias antiguas servían para estos fines, es más, en ocasiones los neutralizaban pues como señala CAMPBELL "la enmarañada red de salvaguardias creada para proteger al sistema de los abusos políticos y del favoritismo personal puede que haya espoloneado tales abusos. El denominado Malek Manual es una clásica ilustración de la forma en que los principios del mérito pueden ser minados y sus violaciones disfrazadas como acciones legítimas (38). El sistema de méritos en la situación anterior a la reforma era un sistema poco operativo o en los términos significativos empleados por Chester A. NEWLAND era "impersonal, insensible y legalista, algo así como nadar en tinta" (39).

De estas deficiencias se derivaba la necesidad de encontrar una solución que arbitrara el adecuado equilibrio entre legalidad y eficacia. Esta era la cuestión básica que pretendía afrontar la reforma a través de sus disposiciones. En un informe del Comptroller General se describe con bastante precisión: "una cuestión fundamental es cómo dar flexibilidad a la dirección para mejorar la actuación administrativa y la productividad, mientras, al mismo tiempo, se protege a los funcionarios contra las decisiones ilegales. Cuanto mayor sea el grado de flexibilidad en la dirección, mayor será la posibilidad de abusos. Pero cuanto más numerosos sean los controles contra los abusos, más numerosas serán las restricciones a una dirección innovadora" (40).

(38) Civil Service Reform...., ob. cit., p. 99.

(39) Public Personnel Administration: Legalistic Reforms vs. Effectiveness, Efficiency and Economy. P.A.R. vol. 36, 1976/5, p. 530.

(40) COMPTROLLER GENERAL: Report to the Congress: Civil Service Reform - Where it Stands Today. General Accounting Office. Washington D.C. 1980, p. 3.

Las disposiciones que vamos a analizar constituyen un intento de aproximación a la solución de este difícil problema.

1. LAS REFORMAS EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La moderna administración de personal, que se instaura en la época del New Deal, atribuye a la Civil Service Commission las competencias tendentes al logro de una función pública eficaz por el ejercicio de las típicas funciones directivas. Ya desde un principio quedó patente la contradicción entre estas funciones y el papel tradicional de la Comisión como guardián del sistema de méritos y como instancia de resolución de los recursos de los funcionarios y así lo demuestran las propuestas del BROWNLOW Committee en 1936 y de la II Comisión HOOVER en 1949 que indicaban la conveniencia de separar los órganos responsables del ejercicio de tales funciones.

Las opiniones en favor de la descentralización de la Comisión venían de antiguo y son escasas las argumentaciones en favor de la configuración tradicional. La más importante y reciente de estas últimas argumentaciones quizás sea un estudio realizado por Bernard ROSEN, a petición del Congreso, a mediados de los años setenta (41). En su análisis global del civil service ROSEN llega a la conclusión de que una sola agencia desempeña mejor las funciones de dirección de personal y de guardián del sistema de méritos, pues, "las dos funciones no sólo son compatibles, sino que, en efecto, cada una complementa e incrementa la efectividad de la otra". Sin embargo, para lograr esto era necesaria una clarificación de las competencias, mayor dotación presupuestaria y de personal y una mayor colaboración entre la Comisión

(41) The Merit System in the United States Government. A Monograph prepared for the Committee on Post Office and Civil Service. House of Representatives. Committee Print No. 94-10. U.S. G.P.O. Washington D.C. 1975.

y el Congreso (42).

La solución que prevaleció fue la contraria pues la descentralización se tomaba como punto de partida por parecer insalvables las contradicciones entre las funciones de la Comisión. En este sentido, el Presidente CARTER declaró que "en el curso de los años se han confiado a la Comisión tareas numerosas y contradictorias pues debe simultáneamente proteger los derechos de los funcionarios y promover una gestión eficaz de la función pública federal. Es a la vez empresario, legislador, juez y parte. Esto explica que no pueda cumplir de manera satisfactoria ninguna de estas funciones" (43). En términos casi idénticos se manifestaba un organismo imparcial como la General Accounting Office: "la Comisión debía ser fiscal, juez y protector de los funcionarios" (44).

De aquí que en el Título II de la CSRA las funciones de dirección se atribuyan a la Oficina de Dirección de Personal y las funciones jurisdiccionales y de control a la Junta de Protección del Sistema de Méritos, suprimiéndose la Civil Service Commission.

A/ ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA OFICINA DE DIRECCION DE PERSONAL (OPM) (45)

(42) Ibidem pp. 88-89. Aunque las soluciones propuestas por ROSEN no fueron aceptadas en la reforma de 1978, su estudio y las técnicas propuestas para mejorar la gestión sí fueron muy tenidos en cuenta por los miembros del Personnel Management Project. ROSEN volvió a hacer hincapié y a actualizar sus conclusiones en su trabajo Merit and the President's Plan for Changing the Civil Service System. P.A.R. vol. 38, 1978/4, pp. 301-304.

(43) Citado en Report of the Committee on Post Office and Civil Service on H.R. 11280 to Reform the Civil Service Laws..., ob. cit., p. 99.

(44) Civil Service Reform - Where it Stands Today..., ob. cit. p. 1.

(45) Esta materia queda regulada tras la reforma en el Título 5 del U.S. Code, Seccs. 1101-1105.

La ley comienza por atribuir a la Oficina el carácter de "institución autónoma" dentro del poder ejecutivo. Este término no corresponde a ninguna categoría jurídica precisa pero garantiza una cierta independencia a la Oficina al no depender de la Executive Office del Presidente. Está encabezada por un Director y por un Director Adjunto nombrados por el Presidente, con la aprobación del Senado, por un plazo de cuatro años. Sus funciones son incompatibles con cualquier otro cargo público, salvo autorización expresa de una ley o del Presidente. Los Directores pueden ser asistidos por Directores Asociados en número no superior a cinco. La Oficina tiene su sede en Washington D.C. pero se prevé la posibilidad de que establezca servicios periféricos en los Estados.

Compete a OPM el ejercicio de la mayoría de las funciones atribuidas antiguamente a la Comisión: aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la función pública, gestión y coordinación de programas en materia de personal con excepción de las funciones derivadas del control de la legalidad del sistema y de la protección de los derechos de los funcionarios. En la práctica, sus funciones fundamentales son la organización y gestión del reclutamiento, de la formación y perfeccionamiento de los funcionarios, de los sistemas de remuneración, de las pensiones y beneficios sociales, la clasificación de los empleos y la determinación básica de los criterios de evaluación de rendimientos. En resumen, es la misma dirección y gestión de la función pública federal lo que se le confía.

También hay que destacar que el Director de la Oficina puede ejercer las funciones de consejero del Presidente en asuntos relativos al personal federal. En el ejercicio de esta función, el Director puede participar en la elaboración de los proyectos de leyes o reglamentos concernientes a la función pública y proponer al Presidente las medidas pertinentes para mejorar la calidad de los servicios o la aplicación de los principios del sistema de méritos.

El Director puede asimismo otorgar aquellas delegaciones de competencias a las agencias -sobre todo en materia de reclutamiento- que se vean convenientes por razones de economía, celeridad o urgencia. Las delegaciones se regirán por los criterios dictados por OPM y estarán sujetas al control "a posteriori" de este organismo.

B/ ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA JUNTA DE PROTECCION DEL SISTEMA DE MERITOS (MSPB) Y DE SU CONSEJO ESPECIAL (46)

a) Organización

El Título II de la ley establece que la Junta de Protección del Sistema de Méritos se compondrá de tres miembros nombrados por el Presidente, previa aprobación del Senado, y de los cuales no más de dos pueden estar afiliados al mismo partido político. El Presidente puede nombrar de entre sus miembros un presidente y un vicepresidente de la Junta, notificándolo al Senado. Los miembros deben haber demostrado una cualificación específica de formación y experiencia para desarrollar las funciones que se les encomiendan. Además, se establece su incompatibilidad con cualquier otro cargo público a no ser por autorización legal expresa. El periodo de su mandato es de siete años y no es renovable. Las causas de revocación de los miembros por el Presidente son taxativas y sólo se admite la ineficacia, la negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y la arbitrariedad. La Junta tiene su sede en Washington D.C. y puede establecer dependencias en los Estados.

El Consejo Especial se compone de juristas nombrados por el Presidente previa aprobación del Senado. El periodo de su mandato es de cinco años y las causas de revocación son idénticas a las de los miembros de la Junta.

(46) Cfr. U.S. Code Tit. 5, Seccs. 1201-1209.

b) Funciones de la Junta

1. La instrucción, tramitación y resolución de los recursos interpuestos por los funcionarios contra actos que les sean lesivos o por el Consejo Especial. Como señala CLOETE, el acceso directo de los funcionarios a la Junta ha simplificado notablemente el sistema anterior que era una fuente de confusión en razón de la multiplicidad de procedimientos y competencias repartidas entre diferentes organismos, algunos de los cuales eran a la vez juez y parte (47).

Con ocasión de la tramitación de estos recursos, la Junta puede pedir a la Oficina de Dirección de Personal las aclaraciones pertinentes sobre la interpretación de las disposiciones que ésta haya dictado.

En el ejercicio de estas funciones cuasijurisdiccionales, la Junta dispone de mayores prerrogativas que las que disponía la Civil Service Commission, pues puede obligar a la emisión de aquellos documentos que aceleren el procedimiento y, de otra parte, se le confieren facultades de ejecución. A este respecto, resulta interesante la posibilidad de suspender las remuneraciones de los funcionarios "recalcitrantes", notificando su decisión al Comptroller General para que la haga efectiva a través de la Tesorería.

2. Llevar a cabo estudios sobre la función pública y sobre las concretas aplicaciones del sistema de méritos que se hagan en los diferentes sectores de la Administración, así como informar al Presidente y al Congreso sobre la forma en que se protege el interés general en una Administración que pretende evitar las decisiones ilegales en materia de personal.

(47) Cfr. J.J.N. CLOETE: Reorganisation of the United States Civil Service Commission. Saipa. Journal for Public Administration Vol. 14, No. 2, 1979, p. 71.

3. Revisar y examinar las órdenes y reglamentos elaborados por la Oficina de Dirección de Personal, enjuiciando su adecuación a la legalidad, pidiendo aclaraciones sobre la trascendencia de la normativa y detectando posibles abusos de poder.

c) Funciones del Consejo Especial

1. Realizar investigaciones hasta el extremo que sea necesario para dilucidar posibles violaciones de la legalidad. Las investigaciones se incoarán ante la denuncia por un funcionario de la existencia de una resolución ilegal en materia de personal; a causa de la revelación de información sobre posibles arbitrariedades y de oficio.
2. En el caso de que de las investigaciones se derive la posible imposición de una sanción disciplinaria, acudir ante la Junta para que ésta la imponga; también se seguirá el mismo procedimiento en el caso de que una agencia no adopte las medidas dictadas por el Consejo Especial tras la realización de una investigación.
3. Someter al Congreso un informe anual indicando el número y tipo de denuncias y las investigaciones realizadas, así como las acciones entabladas ante la Junta y las medidas tomadas por las agencias a consecuencia de sus investigaciones y recomendaciones. El informe incluirá las recomendaciones de "legiferenda" que el Consejo estime convenientes.
4. Hacer pública, para conocimiento de los ciudadanos, la relación de abusos cometidos y las sanciones adoptadas.

Estas funciones tienden a intentar una transparencia de la acción administrativa (48).

(48) Late en estas funciones la convicción de que solamente articulando procedimientos para el efectivo ejercicio de los derechos de los funcionarios puede mantenerse vigente un sistema de méritos. Además, se pretende con esta transparencia en la actuación administrativa evitar la ilegalidad "habitual o metódica" toda vez que se arbitran los medios para denunciar estas infracciones protegiendo al funcionario que presente la denuncia.

Por ahora nos basta con una aproximación inicial a los nuevos organismos y sus competencias que es imprescindible para la comprensión de las materias que se expondrán seguidamente. Sin embargo, dejamos para el Capítulo Sexto el análisis del significado de estas reformas para poder hacer mención de sus relaciones con la función pública superior.

2. PRINCIPALES MODIFICACIONES EN EL ESTATUTO DE LA FUNCION PUBLICA FEDERAL

Como ya hemos expuesto, estas modificaciones se centran en la codificación de los principios del sistema de méritos y en la instauración de sistemas para la evaluación de rendimientos que condicionarán el desarrollo de la carrera de los funcionarios.

A/ LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE MERITOS

Como ha señalado Gregory D. FOSTER basta hacer una breve recapitulación histórica para traer a la memoria la génesis del sistema de méritos y recordar que fue una reacción contra los abusos del sistema de botín. En su forma original el sistema de méritos se basó en los exámenes competitivos, la relativa seguridad en el cargo y la neutralidad política. Sin embargo, durante estos casi cien años sólo ha permanecido una concepción bastante vaga de lo que el sistema de méritos actualmente significa o representa (49). Esta falta de concreción puede detectarse incluso en los estudios académicos sobre el particular (50), pues, de hecho, la base normativa que proporcionaba la Pendleton Act era muy limitada.

(49) Cfr. The 1978 Civil Service Reform Act: Post-Mortem or Rebirth? P.A.R. vol. 39, 1979/1, p. 79.

(50) A este respecto creemos significativa la vaguedad de los términos en que se expresan los siete trabajos de que se compuso el Symposium The Merit Principle Today recogido en la Public Administration Review, vol. 34, 1974/5, pp. 425-452.

Esta vaguedad en el significado del sistema de méritos hizo posibles las violaciones anteriormente mencionadas que ocurrieron no solamente durante la presidencia de NIXON sino también con anteriores Presidentes. De ahí que en la reforma de 1978 figuren en primer término -tras la exposición de motivos- estos principios del sistema de méritos que podrían sintetizarse de la siguiente manera:

1. Los funcionarios serán reclutados entre todos los sectores de la sociedad, sobre la base de su competencia demostrada en los concursos y exámenes.
2. Prohibición de discriminar por opiniones políticas, raza, color, religión, origen nacional, situación familiar, sexo, edad, o minusvalía física; respetando siempre la intimidad de la persona y los derechos constitucionales.
3. Los funcionarios que presten servicios iguales percibirán sueldos iguales, teniendo en cuenta el nivel de los sueldos del sector privado y estableciendo incentivos para el rendimiento sobresaliente.
4. Los funcionarios deberán desempeñar sus funciones de acuerdo con criterios de integridad, educación y preocupación por el interés general.
5. Los funcionarios deberán ser empleados de manera eficaz.
6. Las prestaciones de los funcionarios condicionan su mantenimiento en el cargo, corrigiendo e incluso separando a aquellos que no alcancen los niveles mínimos.
7. Mejorar la calidad de las prestaciones de los funcionarios favoreciendo los cursos de formación de personal.
8. Protección de los funcionarios contra las acciones arbitrarias, los favoritismos personales o la coacción para fines políticos.

9. Los funcionarios que hayan denunciado en forma legal violaciones de la ley deberán ser protegidos a fin de defenderles contra las posibles represalias por parte de sus superiores jerárquicos (51).

Como señala Martine LAMARQUE "el lugar en que se han colocado estos principios no parece derivarse únicamente del deseo de mejorar la redacción de los textos que constituyen el estatuto de la función pública federal. Puede deducirse de esta presentación la voluntad del Jefe del Ejecutivo de reafirmar una línea de conducta que se ha perdido frecuentemente de vista en un época reciente.. Se puede considerar que la ley contiene un código de deontología para los funcionarios federales cuyo respeto incumbe también a los responsables de los órganos administrativos (52).

Los principios se complementan en la ley con la enumeración de las decisiones prohibidas en materia de personal que, en síntesis, vienen a ser: tomar, ordenar, recomendar o aprobar una decisión (como nombramientos, dimisiones, suspensiones, evaluación de rendimientos o cualquier cambio significativo en el estatuto de los funcionarios) fundada en los siguientes motivos:

- discriminación ilegal,
- salvo autorización expresa, solicitar o tomar en consideración recomendaciones para un cargo,
- coaccionar la actividad política,
- influir o deliberadamente obstaculizar el derecho de cualquier ciudadano a acceder a un puesto,
- influir a una persona para evitar su concurrencia para un puesto con el propósito de favorecer o dañar las posibilidades de un tercero,
- dar un trato de preferencia no autorizado a un funcionario o a un aspirante,

(51) Cfr. U.S. Code Tit. 5, Secc. 2302.

(52) La réforme..., ob. cit., pp. 709-710.

- favorecer a personas con relación de parentesco,
- tomar represalias por la difusión de información de forma legal,
- tomar represalias por el ejercicio del derecho de apelación,
- discriminar por una conducta personal que no afecta negativamente el rendimiento del funcionario o de un aspirante o de otras personas, salvo en los casos de condena penal por esa conducta,
- tomar cualquier decisión que viole una ley o reglamento relativos a los principios del sistema de méritos (53).

Esta enumeración, además de remachar los enunciados de los principios, parece tener un contenido bastante similar al del concepto de abuso de poder en el Derecho administrativo continental.

La protección otorgada por estos principios y -lo que es más importante- su correspondiente ejercicio ante la Junta de Protección del Sistema de Méritos o el Consejo Especial no se aplica a todos los funcionarios: concierne a la gran mayoría, que se encuadra en el competitive service, y a algunos miembros del Servicio Ejecutivo Superior pero se exceptúa a los cargos con responsabilidades políticas incluidos en el excepted service así como al personal de las agencias relacionadas con la defensa (FBI, CIA o la Defense Intelligence Agency, por ejemplo) y al de la General Accounting Office.

(53) Cfr. U.S. Code, 5; Secc. 2302.

Algunos autores se extrañan de que esta codificación no se hubiera realizado anteriormente dada su gran trascendencia y necesidad. Sin embargo, es preciso señalar que la Intergovernmental Personnel Act de 1971 enumeró y reguló algunos principios bastante similares a los recogidos en la CSRA. Lo que sí es obvio es que el lugar y la forma no tenía la misma trascendencia que se les ha otorgado ahora como principios informadores de toda la dirección de la función pública.

B/ EL DESARROLLO DE LA CARRERA EN BASE AL RENDIMIENTO

La intención explícita de la CSRA es cambiar profundamente los comportamientos de la función pública americana, transformando la burocracia en un organismo eficaz, capaz de responder de manera satisfactoria a las exigencias del poder político y de los administrados. Este punto de vista, esencial en la reforma, permite comprender el espíritu y el significado del sistema de evaluación de rendimientos (54).

a) Sistemas de evaluación de rendimientos

No se debe al azar la voluntad de mejorar los sistemas de evaluación de rendimientos en la Administración federal pues en los Estados Unidos existe una vasta experiencia en este terreno desarrollada por las empresas privadas y por algunos sectores de la misma Administración. Sin embargo, el propósito de la ley no deja de ser extraordinariamente complejo pues se trata de definir criterios de evaluación para el conjunto de todas las agencias y, dentro de cada una en particular, para cada puesto de carácter técnico (55).

Para la elaboración de los sistemas generales es cada agencia la que debe tomar la iniciativa en base a sus concretas necesidades y circunstancias. Una vez elaborado este sistema ha de ser sometido a la Oficina de Dirección de Personal que otorgará su aprobación aportando una cierta homogeneidad a los sistemas de todas las agencias y garantizando su conformidad con las normas vigentes.

Para establecer los criterios de evaluación de cada empleo se ha hecho hincapié en que estos criterios fueran en la mayor

(54) Cfr. Laurens DELPECH: La diffusion des principes du management public dans l'Administration Américaine. L'exemple du Civil Service Reform Act de 1978. Revue Française d'Administration Publique N° 15, 1980, p. 131.

(55) Esta materia se regula en el Título II de la ley y pasa a constituer las Seccs, 4301-4305 del U.S. Code, 5.

medida posible "objetivos y mensurables" a fin de que la evaluación se realice principalmente sobre el trabajo realizado y no sobre la persona que lo realiza. En este sentido se han elaborado tres conceptos que dan las claves para la evaluación: 1. la definición de la actividad funcional; 2. los elementos críticos del trabajo; 3. los niveles de rendimiento. El primero equivale al título de la función; el segundo, a las funciones que deben ser necesariamente desarrolladas para que el cargo sea desempeñado con eficacia; el tercero son los escalones que permiten medir la eficacia de la persona que desempeña ese empleo (56).

La originalidad del método está sobre todo en su elaboración: el análisis que se hace de cada empleo está descentralizado correspondiendo al jefe de cada servicio que, para la elaboración de los contenidos de cada concepto, tendrá que contar con la colaboración del funcionario que desempeña cada empleo.

Como señala Laurens DELPECH "aparecen enseguida las tres principales ventajas del sistema: información, participación y mejor gestión están tan estrechamente relacionadas que es difícil aislarlas para estudiarlas separadamente" (57).

b) Repercusiones en la carrera del funcionario

La crítica que frecuentemente se hacía a los sistemas de evaluación de rendimientos era su carácter puramente mecánico sin consecuencias para el funcionario que desarrollaba su carrera en base a la antigüedad más que en base a su capacidad y

(56) A modo de ejemplo:

- Definición de la actividad funcional:
 - . Encargado de un servicio de respuesta a las reclamaciones del público.
- Elementos críticos del trabajo:
 - . Respuestas rápidas y pertinentes.
- Niveles de rendimiento:
 - . Responder a las reclamaciones en 48 horas.
 - . Que no haya más del 2% de nuevas reclamaciones sobre un mismo tema tras una respuesta del servicio.

(57) Ob. cit. pp. 134-135.

rendimiento. Esto llevó a los miembros del Personnel Management Project a proponer medidas que posteriormente se han incluido en la ley.

La innovación más espectacular concierne al procedimiento de revocación por incompetencia profesional. Antes, este procedimiento no se utilizaba apenas debido a su lentitud y a su coste que no compensaban la separación del funcionario. Las modificaciones adoptadas permitirán a las agencias deshacerse con mayor facilidad de los funcionarios indolentes. Sin embargo, para evitar riesgos de arbitrariedad, la ley describe de manera detallada el nuevo procedimiento de revocación: plazos de notificación, obliga a la Administración a que comunique al funcionario los motivos de su decisión y proporciona al interesado la posibilidad de recurrir ante la Junta de Protección. La innovación más interesante quizás sea que la carga de la prueba recae sobre el funcionario: a él corresponde demostrar que la decisión es arbitraria o se fundamenta en hechos materialmente inexactos (58).

Otra aportación interesante es que los funcionarios que pasen a desempeñar funciones de carácter directivo estarán sometidos a un periodo de prueba de un año, plazo en que se podrá comprobar su específica capacidad para el cargo. A este respecto la ley indica que la decisión de no mantener al funcionario en el puesto directivo no tendrá carácter disciplinario, volviendo aquél a su antiguo empleo (59).

(58) Esta disposición es una de las reformas que más críticas ha suscitado por el evidente riesgo que presenta de favorecer las destituciones arbitrarias. Su operatividad deberá ser analizada por un examen detallado de las decisiones de la Junta de Protección del Sistema de Méritos sin olvidar tampoco que la Junta tiene un papel fundamental en la interpretación del precepto pues si la carga de la prueba corresponde al funcionario, la Administración, por su parte, debe alegar los motivos en que se fundamenta la destitución y la Junta podría exigir que se probaran.

(59) Martine LAMARQUE señala que esta disposición interesante y original quizás pudiera inspirar una eventual reforma de la Administración francesa (La réforme, ob. cit. p. 715).

Para terminar, hay que apuntar que en el proyecto de reforma se sugería el establecimiento de una cierta relación entre el rendimiento y el sueldo. Esta propuesta no fue aceptada por el Congreso como regla general pero sí para un grupo particular de funcionarios: aquéllos que ocupan los puestos del escalafón en los niveles GS 13 a GS 15, es decir, los jerárquicamente inferiores a los encuadrados en el Servicio Ejecutivo Superior, y que dispondrán de un sistema de incentivos monetarios por rendimientos (merit pay).

Como puede verse, simplemente las principales disposiciones de la ley cubren un amplísimo espectro y suponen importantes novedades. A título provisional, parece aceptable el juicio emitido por DEMPSEY: "aunque las propuestas no son intachables, son -en lo principal- a la vez justas y progresivas. Representan el intento más ambicioso de mejorar la eficacia administrativa desde la aprobación de la Pendleton Act en 1883. Si las reformas funcionan como el Presidente y el Congreso esperan, mejorarán la flexibilidad y la productividad de la función pública y rejuvenecerán los principios del mérito sobre los que se fundó ese servicio" (60).

(60) John R. DEMPSEY: Carter Reorganization: A Midterm Appraisal. P.A.R. vol. 39, 1979/I, p. 77.

1/3

CAPITULO TERCERO:

CONFIGURACION DE LA FUNCION PUBLICA SUPERIOR

Vistos los presupuestos históricos y conceptuales de la función pública y el significado de la reforma de 1978 se dispone de los elementos de juicio necesarios para entrar en el estudio de la función pública superior.

Los ejecutivos (1) al servicio de la Administración federal son un sector integrante de la función pública pero ofrecen suficientes características peculiares para merecer un análisis independiente. Ahora bien, esta cierta autonomía comienza propiamente con la creación del Servicio Ejecutivo Superior (SES) por la Civil Service Reform Act ya que anteriormente no se había regulado un estatuto específico y unitario para los funcionarios superiores. De ahí, que todo estudio de esta materia tenga que centrarse principalmente en las disposiciones del Título IV de la ley que nos van a servir de base para ir exponiendo la estructura, composición y estatuto de la función pública superior.

En este Capítulo sobre la configuración de la función pública superior se expone el estado de la cuestión con anterioridad a la reforma, la creación y estructura del SES, sus funciones y, finalmente, un análisis sobre la naturaleza de este Servicio.

1. EL ESTADO DE UNA CUESTION PROBLEMÁTICA

La raíz del problema de configurar la función pública superior

(1) El término ejecutivo (*executive*) es sinónimo de funcionario superior y en este sentido será utilizado en adelante. Nos parece vigente la definición ofrecida por PFIFFNER y PRESTHUS "la práctica común es diferenciar al ejecutivo del administrativo (*administrative*) sobre la base de que los ejecutivos ocupan los puestos en la cima de la jerarquía administrativa y consecuentemente participan en la determinación de los programas, mientras que el administrativo meramente ejecuta las órdenes. En este sentido los ejecutivos federales incluyen al Presidente, los cientos de personas nombradas por él así como el numeroso grupo de funcionarios en la cima del escalafón" (Public Administration, 3rd ed., The Ronald Press Company, New York 1953, p. 7). Para una precisa distinción entre los términos ejecutivo, directivo, administrativo..., vid. Luis DE LA MORENA DE LA MORENA: Algunas puntualizaciones en torno a la función directiva: directivos, jefes y especialistas. R.I.C.A. XLIV, 1978/4, pp. 383-391.

se encuentra en la misma concepción americana de la función pública. En primer lugar, los americanos desean disponer de funcionarios reclutados democráticamente y -como vimos- según su concepción de la democracia esto equivale a evitar su pertenencia a una élite. Por otra parte, los poderes¹ públicos no han admitido nunca plenamente la idea europea de la neutralidad política de la Administración y siempre han querido reservarse la posibilidad de designaciones políticas en los escalones elevados, e incluso medios, de la jerarquía administrativa.

Al final ambas cosas van unidas. Las personas reclutadas a través de "pruebas prácticas" no pueden pretender ocupar los puestos superiores para los que se necesita una formación específica. Por lo tanto, debido a la simplicidad de las pruebas de acceso, estas personas son reclutadas en el nivel inferior de la jerarquía y no ascienden más que por promoción interna pero una vez alcanzados los niveles superiores se encuentran instalados allí a los funcionarios de designación política. Con esta perspectiva es fácil comprender que la carrera administrativa no atraiga en Estados Unidos a personas altamente capacitadas.

A esto hay que unir las constantes pugnas entre los diversos poderes (Presidencia-Congreso, demócratas-republicanos, funcionarios de carrera-funcionarios de designación política...) para controlar este sector, pues la función pública superior tiene un papel central en el funcionamiento del sistema administrativo al estar situada en una posición estratégica para el equilibrio político-administrativo, en los confines de la determinación y de la realización práctica de los objetivos de actuación, lo que le da la posibilidad de determinar su contenido real (2).

A la vista de esta situación puede tomarse conciencia de las dificultades que surgen a la hora de delimitar con precisión la morfología de la alta función pública: organización, competencias y dinámica de actuación propia.

(2) Cfr. Nicole GAIN: La réforme de la haute fonction publique aux Etats-Unis: le Senior Executive Service. Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger, 1981/6, p. 1582.

1. PLANTEAMIENTOS INICIALES

Hasta la década de los cincuenta no se detecta la existencia de un problema específico en los escalones superiores de la función pública y por eso no comienzan a exponerse sistemáticamente hasta ese momento los términos del problema y los diversos planteamientos para llegar a su solución.

Tradicionalmente, la creciente necesidad de ejecutivos que en tiempos de crisis sufría la Administración federal, sobre todo en la gran depresión y en las dos guerras mundiales, se había cubierto mediante el reclutamiento de directivos del sector privado (los llamados "one million dollars a year men"), miembros competentes de las grandes familias políticas y personalidades destacadas del sector académico que prestaban sus talentos como una especie de servicio desinteresado a la patria en tiempos de urgente necesidad. Con la Guerra de Corea la urgente necesidad de acudir en ayuda de la nación no fue estimada como tal por muchos y la Administración federal se encontró con una gran escasez de ejecutivos derivada de su mismo sistema de gestión de la función pública.

En 1951 la Fundación CARNEGIE se interesó por este tema y comenzó una investigación que quedó recogida en el trabajo de John J. CORSON Executives for the Federal Service (3). En este estudio se aludía a la escasez de ejecutivos y se apuntaba como posible solución el fortalecimiento del sistema de carrera para los funcionarios, posibilitar su formación y perfeccionamiento, y ofrecer la garantía de un cierto estatuto personal (4). Ahora bien, como solución específica para la función pública superior se rechazaba vehementemente, por opuesta al sistema americano, la creación de un cuerpo, clase o servicio que reuniera a los funcionarios superiores. Todo lo más, se admitía la creación de una "reserva" de funcionarios especialmente capacita-

(3) Columbia University Press, New York 1952.

(4) Ibid. pp. 55-57.

dos a la que podría acudir para necesidades concretas (5).

Sin embargo, el informe final de la Sixth American Assembly (1954) apoyó el principio del estatuto personal de los funcionarios superiores, la necesidad de una agencia central de coordinación y la aplicación sistemática de programas de evaluación de rendimientos y de programas de formación y perfeccionamiento (6).

Hasta ese momento, según William PINCUS, "la selección fortuita y al azar se había convertido en la regla para cubrir los puestos superiores y esta situación había sido aceptada" (7) por lo que no es de extrañar que la II Comisión HOOVER (1953-1955) realizara un detenido estudio de la cuestión cuya conclusión fundamental era la propuesta de crear un Senior Civil Service que reuniera a los funcionarios superiores en una estructura unitaria otorgándoles un estatuto propio, independiente del puesto, que haría posible la movilidad necesaria para que sirvieran a la Administración federal en su conjunto y no exclusivamente a una agencia (8). Como ya quedó apuntado anteriormente, el mismo Presidente HOOVER atribuyó la máxima prioridad a esta propuesta de entre todas las recomendaciones realizadas por las dos Comisiones de reforma (9).

(5) Ibid. p. 79. CORSON acuña el término "pool of administrators" para evitar utilizar algún otro que recordase los sistemas anglosajón o continental y la consiguiente consideración separada de la función pública superior.

(6) The AMERICAN ASSEMBLY: The Federal Government Service: Its Character, Prestige and Problems. Columbia University 1954.

(7) The Opposition to the Senior Civil Service. P.A.R. vol XVIII, 1958, p. 325.

(8) Cfr. COMMISSION ON ORGANIZATION OF THE EXECUTIVE BRANCH OF GOVERNMENT: Personal and Civil Service, G.P.O. 1955, pp. 37-44; Commission's Task Force on Personnel and Civil Service: Report on Personnel and Civil Service; G.P.O. 1955, pp. 49-62.

(9) Cfr. Neil MacNEIL y Harold W. METZ: The Hoover Report. The MacMillan Company, New York 1956, p. 29.

Aunque el Presidente EISENHOWER manifestó estar de acuerdo con la propuesta, ésta suscitó una viva polémica (10) y no llegó a ponerse en práctica de modo inmediato pues su aplicación hubiera echado al traste principios bastante enraizados en la mentalidad americana (11). La cuestión fue debatida por la Society for Personnel Administration en su Executive Development Conference de 1955 y por la American Political Science Association en 1956: quedó patente la necesidad de tomar medidas en favor de un mayor prestigio y flexibilidad de la función pública superior pero no hubo acuerdo sobre el contenido de estas medidas.

En 1957 el Presidente creó el Career Executive Committee compuesto de cinco miembros para que estudiara el asunto. El mismo año Paul T. DAVID, de la Brookings Institution, y Ross POLLOCK, de la Civil Service Commission, examinaban la cuestión en su estudio Executives for Government (12) y el tema también era tratado por Marver BERNSTEIN en The Job of the Federal Executive (13).

(10) Las aportaciones más interesantes fueron:

Leonard D. WHITE: The Senior Civil Service, P.A.R. 1955 y The Case for the Senior Civil Service, Personnel Administration 1956; Herman M. SOMERS: Some Reservations About the Senior Civil Service, Personnel Administration 1956; Everett REIMER: The Case Against the Senior Civil Service, Personnel Administration 1956; Paul P. VAN RIPER: The Senior Civil Service and the Career System, P.A.R. 1958 y William PINCUS, ob. cit.

(11) VAN RIPER, tras exponer los defectos del sistema del estatuto personal vigente en el Cuerpo Diplomático y en la Administración militar, critica este estatuto excepcional, al que se llegaría por promoción interna, como una desviación de la función pública representativa (ob. cit. p. 196).

(12) The Brookings Institution, Washington D.C. 1957.

(13) The Brookings Institution 1958.

El trabajo era una recopilación de los debates tenidos en la Brookings entre profesores y funcionarios federales. En sus conclusiones también se apuntaba la necesidad de mayor movilidad de los ejecutivos y la utilidad de aclarar las relaciones entre ejecutivos políticos y de carrera.

Finalmente se tomaron medidas. El Comité presidencial presentó su informe (14) en el que se recomendaba la creación del Career Executive Service para los funcionarios superiores de carrera y el programa para aplicar estas medidas se recogió en la Executive Order 10758 de 4 de marzo de 1958. En síntesis su contenido disponía la creación de una Career Executive Board que impulsaría el desarrollo del Servicio a través de: 1. la mejora de los métodos de selección y empleo de los ejecutivos en puestos administrativos y de dirección; 2. facilitar el traslado de los ejecutivos a las agencias en que fueran más necesarios; y 3. dotarles de mejores oportunidades para el desarrollo de su carrera y de un mayor prestigio. Pero ni los ejecutivos tenían obligación de entrar en el Servicio ni las agencias de utilizar los servicios de los career executives.

Como puede verse estas medidas no afectaban a los funcionarios de designación política, lo cual salvaba en lo fundamental el sistema tradicional, y sus términos adolecían de una gran imprecisión. Para culminar las deficiencias, el programa quedó en vía muerta al suprimirse por el Congreso en 1959 la partida presupuestaria de la Career Executive Board.

Puede detectarse un cierto paralelismo entre esta experiencia y lo sucedido con la GRANT Civil Service Commission casi cien años antes. Tanto aquella Comisión como la Career Executive Board sufrieron el mismo destino, pero ambas propiciaron reformas posteriores que aprovecharon su caudal de experiencias prácticas y teóricas. Pueden encontrarse numerosas coincidencias entre las propuestas de la II Comisión HOOVER, aportaciones como las de PINCUS (15) o DELONG (16) y las conclusiones de las Task Forces que debatieron la organización y funciones del SES en 1978.

(14) Report of the Career Executive Committee, diciembre 1957.

(15) The Opposition to the Senior Civil Service..., ob. cit.

(16) Earl H. DELONG: Who Are the Career Executives? F.A.R. vol. XIX, 1959, pp. 108-113.

2. DESARROLLOS POSTERIORES

Los graves acontecimientos que hubieron de ser afrontados en la década de los sesenta relegaron la cuestión que nos ocupa a un segundo plano, lo cual no obsta para que continuaran realizándose estudios de aproximación a soluciones factibles para el régimen de los funcionarios superiores.

En este sentido hay que destacar el trabajo de David T. STANLEY The Higher Civil Service (17). El autor sigue detectando graves problemas: la carencia de ejecutivos, la imagen poco atractiva del trabajo al servicio de la Administración federal y las dificultades para reclutar y mantener hombres de talento en los puestos clave de la Administración. En cuanto a las soluciones, además de proponer las reformas viables dentro del sistema entonces vigente, ofrece también la posibilidad de crear bien un Cuerpo general de ejecutivos o bien Cuerpos particulares en cada agencia que necesite servicios de esta clase (18).

También en 1964 la Brookings Institution publicaba un estudio sobre la consideración social de la función pública federal y las actitudes tanto de los ciudadanos como de los funcionarios (19) y en 1967 se publicó un análisis sociológico sobre los funcionarios superiores (20).

La reforma más significativa de los sesenta fue la creación del Executive Assignment System en 1966 que clarificaba hasta cierto punto las competencias en materia de empleo y establecía

(17) The Higher Civil Service. An Evaluation of Federal Personnel Practices. The Brookings Institution, Washington D.C. 1964.

(18) Ibid. pp. 116-127.

(19) Franklin P. KILPATRICK, Milton C. CUMMINGS Jr. y M. Kent JENNINGS: The Image of the Federal Service, Washington D.C. 1964.

(20) David T. STANLEY, Dean E. MANN y Jameson W. DOIG: Men who Govern a Biographical Profile of Federal Political Executives. Washington D.C. 1967, 2 ed. 1972.

un registro personal de 25.000 funcionarios de grado medio y superior que podría ser utilizado por los responsables de las agencias para cubrir las vacantes. El sistema establecía tres tipos de nombramientos para acceder a los puestos superiores: career executive assignments para cubrir los puestos en el servicio de carrera a través de concursos de méritos y oposición; noncareer executive assignments para los puestos con competencias fiduciarias o de contenido político; y limited executive assignments, que eran nombramientos de carrera pero por plazos limitados o para satisfacer necesidades de emergencia. Pero, junto a esto, se mantenían los sistemas tradicionales de clasificación (los escalafones A, B y C) y las autoridades que los administraban. Para el desarrollo específico del Sistema se creó el Bureau of Executive Manpower, en la CSC, que compartiría sus funciones desde 1970 con la nueva Division of Executive Development de OMB.

Las graves deficiencias arrastradas por la función pública superior plantearon serios problemas en los comienzos de la década de los setenta y la administración NIXON sufrió graves perjuicios por la falta de colaboración entre los funcionarios de designación política y los funcionarios de carrera. Este fenómeno, nuevo en cuanto a su magnitud y su cierto carácter "beligerante", fue estudiado detenidamente por Hugh HECLD en A Government of Strangers (21): los cargos políticos, viene a decir la conclusión fundamental del libro, eran auténticos extraños que no sabían ni podían en muchos casos controlar y dirigir los órganos bajo su dependencia al no contar con la colaboración de los funcionarios de carrera que disponían de los resortes necesarios para ejecutar efectivamente las decisiones.

La iniciativa de crear el Federal Executive Service en 1972 hubiera sido una solución posiblemente viable, en cuanto estructura de colaboración, como lo demuestra el apoyo posterior que

(21) A Government of Strangers. Executive Politics in Washington.
The Brookings Institution, Washington D.C. 1977.

recibió del Comité de expertos de la National Academy of Public Administration pero, como la mayoría de los proyectos de la Administración NIXON, levantó sospechas y nadie se sorprendió cuando fue rechazada por el Congreso.

3. EL DISTINTIVO DEL SES

Este era el estado de la cuestión planteado ante la reforma de 1978. Pero a diferencia de proyectos de reforma anteriores existía entonces una novedad: si los resultados de intentos pretéritos de reforma de la función pública superior habían sido exiguos debido a la falta de interés por el tema, la falta de recursos y la falta de apoyo político (22) el distintivo de la reforma de 1978 era una disposición general tanto de los políticos como de los funcionarios para llevar a cabo los cambios necesarios en todo el sistema de gestión de la función pública federal. Aunque los 95 años de historia de la Civil Service Act habían estado colmados de tentativas reformistas, raramente había coincidido su necesidad con la posibilidad de llevarlas a cabo (23).

En 1978 la necesidad y la posibilidad se unieron en uno de los puntos más importantes del programa demócrata de CARTER que más tarde fue aceptado por los republicanos de REAGAN. Si esta reforma era el cambio más importante en el sistema de función pública de los Estados Unidos desde su creación en 1883, el Servicio Ejecutivo Superior, que instauraba la autonomía y la colaboración en el seno de la función pública superior, "se situaba en el centro de esa reforma de modo que ésta sería un éxito o un fracaso según funcionase bien o no aquél Servicio" (24).

(22) Cfr. HECLLO, ob. cit., p. 30.

(23) Cfr. Alan K. CAMPBELL: Civil Service Reform: A New Commitment, P.A.R. vol. 38, 1978/2, p. 102.

(24) Stuart E. EIZENSTAT, Consejero Adjunto al Presidente sobre Política Interna: Discurso en el Departamento de Trabajo, 9 de marzo de 1979.

II. ESTRUCTURA DEL SERVICIO EJECUTIVO SUPERIOR

1. DEFINICION

El Título IV de la CSRA comienza por dar una definición del SES elaborada según un criterio funcional: constituyen el Servicio los puestos clasificados en los niveles GS-16, 17 y 18 del escalafón general (General Schedule) y en los niveles IV y V del escalafón ejecutivo (Executive Schedule) para cuya provisión el Presidente no necesite la aprobación del Senado y en los cuales el funcionario desarrolle alguna de las siguientes funciones:

- dirigir el trabajo de una unidad orgánica,
- responsabilizarse de la aplicación de uno o más programas o proyectos,
- controlar reformas organizativas y evaluar periódicamente su ajuste al plan previamente trazado,
- supervisar el trabajo de funcionarios distintos de sus colaboradores personales, o
- elaborar y determinar los programas de actuación u otras funciones ejecutivas (25).

Esta definición no parece suficiente para hacerse una idea del significado de la instauración del Servicio por lo que analizaremos sus caracteres dispersos en otros preceptos de la ley.

2. CARACTERISTICAS

El SES es el sistema de dirección de personal aplicado a la mayoría de los ejecutivos que desarrollan sus funciones en los niveles superiores de la Administración federal. Es un Servi-

(25) Cfr. U.S. Code 5, seccs. 2101 y 3132.

cio sin grados (26). Tanto el suelo como el estatuto o la condición de ejecutivo son personales e independientes del puesto que se ocupa. Los ejecutivos de carrera pueden ocupar cargos en los niveles más altos de responsabilidad fuera del SES sin perder su condición de miembros del Servicio (27). Antes de la reforma, al no existir un estatuto personal, cuando los ejecutivos de carrera alcanzaban los puestos altos del escalafón aceptaban con frecuencia cargos superiores de designación política y, al cambiar la administración presidencial y perder ese puesto, abandonaban la Administración ya que no poseían derecho alguno sobre su antiguo cargo de carrera. La marcha constante de estos ejecutivos, aun jóvenes y formados en el seno de la Administración, era una grave pérdida de recursos humanos y de experiencia, y, por otra parte, los funcionarios que querían conservar sus puestos también se negaban frecuentemente a asumir cargos de mayor responsabilidad con lo que algunos programas carecían del caudal de conocimientos que aquéllos hubieran podido aportarles (28).

Según Nicole GAIN el estatuto personal desvinculado del empleo es una de las innovaciones más importantes del SES ya que este sistema permite en principio una cierta movilidad entre los servicios e incluso entre las diferentes agencias y Departamentos (29). En efecto, como subraya DEVINE, el propósito era organizar un cuadro de ejecutivos "volantes" que desempeñaran las máximas

-
- (26) Desaparecen por tanto dentro del SES los tres grados del escalafón general y los dos del escalafón ejecutivo. La existencia de estos grados provocaba una gran rigidez en la utilización de los funcionarios superiores pues si ya era difícil conseguir su traslado, una vez conseguido, sólo podía hacerse en línea horizontal permaneciendo el funcionario en puestos clasificados en su mismo grado. Con su desaparición, la movilidad de los ejecutivos se facilita extraordinariamente.
- (27) OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT: Senior Executive Service. G.P.O. Washington D.C. 1980, p.1 y Sally GREENBERG et al.: All You Ever Wanted To Know About SES. Civil Service Journal, 1979, Abril-Junio, p. 5.
- (28) La situación es expuesta con cierto detalle por el National Report U.S.A.. Organization for Economic Cooperation and Development. Joint Activity on Public Management Improvement. Rome Conference 1981, pp. 2-3.
- (29) La réforme de la Haute Fonction Publique, ob, cit. p.1608.

responsabilidades en las tareas administrativas cotidianas y, por ello, esta nueva organización tiene de flexible lo que el sistema antiguo tenía de rígido. Los traslados pueden hacerse fácil y rápidamente sin requerir una aprobación centralizada y los ejecutivos no se ven encajonados en especialidades ocupacionales demasiado estrechas (30).

Esta movilidad significa que los miembros del SES pueden ser trasladados de puesto dentro de su agencia en cualquier momento según lo estimen oportuno sus superiores y con la única garantía de que el traslado no puede llevarse a cabo en los 120 días posteriores a la toma de posesión de un nuevo superior de designación política. Bernard ROSEN criticó duramente este sistema durante la elaboración de la ley pues supone una férrea subordinación de los ejecutivos de carrera a sus superiores que, casi siempre, lo son por designación política: se abre así la puerta a la politización de los funcionarios de carrera y se facilita su conformismo para evitar represalias en forma de traslado (31). Sin embargo, las garantías de protección cuasijurisdiccional por un organismo independiente como la Junta de Protección del Sistema de Méritos ante el cual pueden recurrir los ejecutivos, atenuaron posteriormente esa postura crítica pues hay medios para impedir la arbitrariedad. Estas garantías constituyen el contrapeso adecuado de las facultades de dirección y, así, la National Treasury Employees Union, por ejemplo, llegó a manifestar que "si el SES hubiera existido durante los años de NIXON, el "Malek Manual" no se habría escrito pues ni siquiera hubiera sido necesario" (32).

(30) Donald J. DEVINE sucedió a Alan K. CAMPBELL en la dirección de la Oficina de Dirección de Personal. El apoyo decidido que ha prestado a la reforma la ha ratificado en su carácter no partidista al ser igualmente asumidos sus planteamientos por el equipo de REAGAN (DEVINE: The U.S. Senior Executive Service. Organization for Economic Cooperation and Development. Joint Activity on Public Management Improvement. Rome Conference 1981, p. 4).

(31) Merit and the President's Plan for Changing the Civil Service System. P.A.R. vol. 38, 1978/4, p. 302.

(32) Citado por Timothy B. CLARK: Senior Executive Service Reform From the Top. National Journal No. 39/Sept. 1979, p. 1545.

En igual sentido BELLIS destaca las ventajas de un sistema uniforme y simplificado. Los múltiples sistemas de dirección que coexistían con anterioridad en cada sector favorecían la desigualdad entre los ejecutivos y la multiplicidad de autoridades facilitaba el uso de técnicas que manipulaban o eludían la aplicación de las normas vigentes, oponiendo barreras a la movilidad de los ejecutivos entre diferentes puestos aún de la misma agencia. El SES unifica la gran mayoría de esos sistemas y somete su dirección al control de la Oficina de Dirección de Personal lo cual simplifica tanto las competencias como los sistemas de dirección (33).

Como nota final puede señalarse lo que MORENO BARBERA ha dado en llamar "la aplicación del palo y la zanahoria a los funcionarios federales" (34). La permanencia en el SES se justifica por el rendimiento evaluado: la calificación insatisfactoria puede llevar a la pérdida de la condición de miembro del SES. Además, los ejecutivos son dirigidos de cerca por sus superiores y pueden ser trasladados en función de las necesidades coyunturales de cada agencia. Es el palo. Sin embargo, el estatuto personal abre unas perspectivas ilimitadas para el desarrollo de la carrera, hasta ahora inexistentes, y los incentivos por rendimiento pueden suponer hasta un aumento del 20% del sueldo de los ejecutivos. Es la zanahoria. En el momento de instaurar el sistema, para la gran mayoría de los ejecutivos el SES ha parecido tener más zanahorias que palos pues más de un 90% de los funcionarios cuyos puestos fueron convertidos optaron por pertenecer al SES que, al entrar en vigor el 13 de julio de 1979, disponía aproximadamente de 8.500 puestos.

3. AMBITO DE COBERTURA

El Título IV de la ley pasa a ser el derecho común de la función

(33) John BELLIS: Making Government Work: The Rationale for Civil Service Reform. Office of Personnel Management, Washington 1979, pp. 23-24. En este trabajo no publicado BELLIS va comparando la situación antes y después de la reforma.

(34) Fernando MORENO BARBERA: El Servicio Ejecutivo Superior o la aplicación "del palo y la zanahoria" a los funcionarios federales de los Estados Unidos. R.I.C.A. XLVI, 1980/3, pp. 244-250.

pública superior aplicable a los niveles antes mencionados en la mayoría de los Departamentos y agencias federales. Las exclusiones tienen carácter excepcional y únicamente pueden derivarse de ley o de autorización expresa del Presidente.

A/ EXCLUSIONES LEGALES

Se excluyen por la CSRA las Corporaciones administrativas y la General Accounting Office. Asimismo quedan excluidas las agencias con cometidos relacionados con la seguridad nacional o funciones de inteligencia como el FBI, la CIA, la Defense Intelligence Agency, la National Security Agency y ciertos puestos de la Drug Enforcement Administration. Finalmente quedan también excluidos el Foreign Service y los Administrative Law Judges (35).

B/ EXCLUSIONES POR EL PRESIDENTE

Una agencia puede solicitar por escrito y motivadamente su exclusión del SES a la Oficina de Dirección de Personal. En su propuesta deberá justificar los motivos para la exclusión y el sistema alternativo de dirección que propone, así como su plazo de duración. La Oficina estudiará la propuesta, pudiendo incluso investigar sobre el terreno las circunstancias de la agencia y recomendará al Presidente si la agencia debe o no ser excluida. El Presidente decidirá en última instancia sin estar vinculado por el dictamen de OPM.

En el caso de que una agencia quede excluida deberá realizar el esfuerzo necesario para adecuar su sistema de dirección al sistema del SES y la Oficina podrá proponer en cualquier momento al Presidente la revocación de la exclusión anteriormente concedida. Tanto en el caso de exclusiones como de revocación de éstas, OPM deberá notificarlas al Congreso en el plazo de 30 días (36).

(35) Cfr. U.S.C. 5, secc. 3132.

(36) Cfr. U.S.C. 5, secc. 3132 y OPM Bulletin No. 920-3: Presidential Exclusion of Agencies From the Senior Executive Service, 1 diciembre 1978 (directriz a las agencias sobre el procedimiento a seguir).

4. ESTRUCTURA DE PUESTOS

Los puestos del SES pueden ser: reservados para ejecutivos de carrera o generales y su número está limitado en función de las necesidades de cada agencia.

A/ PUESTOS RESERVADOS

Estos puestos únicamente pueden ser cubiertos por funcionarios de carrera debido a la imparcialidad que requiere el ejercicio de sus funciones y a que la intervención de factores de partido podría mermar la confianza del público. Como ejemplos pueden citarse los puestos cuyas funciones se relacionan con asuntos fiscales, otorgamiento de contratos o concesión de ayudas y subvenciones. La ley establece un número mínimo aproximado de 3.600 puestos reservados. La competencia para designar estos puestos corresponde al director de cada agencia pero la OPM podrá realizar las modificaciones que estime oportuno (37).

B/ PUESTOS GENERALES

Los puestos generales pueden ser cubiertos por cualquier miembro del SES para el desarrollo de las funciones típicas de dirección. Los funcionarios de designación política deberán ocupar este tipo de puestos lo cual no implica que la calificación de un puesto como general tenga connotaciones políticas pues también pueden ser cubiertos por funcionarios de carrera. En principio todos los puestos son generales salvo que el contenido específico de sus funciones requiera que sea calificado de reservado (38).

C/ NUMERO DE PUESTOS POR AGENCIA

Cada dos años las agencias deben examinar sus necesidades de

(37) Cfr. U.S.C. 5, seccs. 3132 y 3133 y OPM Bulletin No. 920-2: Procedures for Designation of Career Reserved Positions in the Senior Executive Service, 17 noviembre 1978.

(38) Cfr. U.S.C.5, secc. 3132.

ejecutivos en función de los programas y actividades que realizan y de los créditos presupuestarios que se les hayan concedido, determinando también qué número de puestos son generales o reservados. Tras este exámen realizarán una propuesta a la OPM que, después de consultar a la Office of Management and Budget, autorizará el número de puestos y su calificación específica. En su caso, las agencias podrán, mediante petición motivada, solicitar modificaciones en el número de puestos pero el volumen total del SES no podrá en ningún caso superar el 105% de puestos autorizados globalmente (39).

Estas medidas facilitan el control global del número de funcionarios superiores y de su distribución racional por agencias en función de las necesidades reales que éstas tengan. Los puestos pueden ser suprimidos o creados según la actual vigencia de sus funciones. Anteriormente, ni el Presidente ni el Congreso disponían de los resortes adecuados para controlar estas cuestiones (40).

5. TIPOS DE NOMBRAMIENTOS

La composición de la función pública superior queda reflejada en el SES por la posibilidad de distintos estatutos para sus miembros. El estatuto personal -derechos y deberes- se deriva del tipo de nombramiento por el cual un individuo se incorpora al SES y estos nombramientos pueden ser: de carrera, no de carrera o temporales.

A/ NOMBRAMIENTOS DE CARRERA

Es el nombramiento usual por el que un funcionario de carrera entra en el SES. La selección del candidato se realiza por concurso de méritos en cada agencia por una Executive Resources Board y, una vez propuesto por esta Junta, una de las Qualifications Review Boards de OPM certifica su aptitud, única decisión

(39) *ibid.* secc. 3133.

(40) Cfr. DEVINE, ob. cit. p.6 y BELLIS ob. cit. p.24.

que toma la agencia central lo que demuestra la flexibilidad del sistema.

Los criterios que deben seguirse para la selección del candidato son: a) experiencia en las tareas ejecutivas; b) participación satisfactoria en programas de formación y perfeccionamiento; y c) la flexibilidad necesaria para seleccionar candidatos con grandes probabilidades de éxito en tareas ejecutivas y que no podrían ser nombrados de otra forma (posibilidad de seleccionar personas de rendimiento sobresaliente en sectores externos a la Administración federal).

Los funcionarios así nombrados disponen de las mayores garantías e incentivos: sólo podrán ser separados por causa motivada y están protegidos contra discriminaciones ilegales o por motivos políticos y contra las represalias por la denuncia de resoluciones ilegales o abusos de poder (41).

B/ NOMBRAMIENTOS NO DE CARRERA

Cada agencia determina los criterios para reclutar a estos candidatos sin necesidad de seguir ningún procedimiento de concurso de méritos preestablecido. Es la forma de acceso para los ejecutivos de designación política: así, los equipos de colaboradores del Presidente REAGAN fueron colocados en puestos generales del SES por un nombramiento no de carrera. Estos funcionarios no pueden sobrepasar el 10% de los miembros del SES y en ningún momento el 25% de miembros en una agencia. Las garantías estatutarias son menores pudiendo ser separados del cargo en cualquier momento a voluntad del director de cada agencia (42).

C/ NOMBRAMIENTOS TEMPORALES

Este tipo de nombramientos se efectúa discrecionalmente por cada agencia para satisfacer necesidades temporales de empleo.

(41) Cfr. U.S.C.5, secc. 3132 y 3134.

(42) Ibid. seccs. 3132 y 3134.

Pueden ser nombrados por tres años (limited term appointment) para misiones previstas de esa duración o por año y medio (limited emergency appointment) para atender necesidades urgentes o imprevistas. En estos casos los nombramientos no pueden ser renovados ni prorrogados por ningún motivo y su proporción respecto al volumen total de puestos del SES no puede sobrepasar el 5% (43).

La variedad de tipos de nombramiento proporciona una gran flexibilidad en los procesos de selección al llevarse a cabo por procedimientos rápidos y prácticamente descentralizados. Además, la calificación de la mayoría de los puestos como generales proporciona un ámbito de relación y colaboración entre los ejecutivos de carrera y los de designación política que anteriormente tendían a acantonarse en puestos rígidamente clasificados de carrera o políticos mientras que ahora la condición está principalmente en el ejecutivo y no en el puesto que ocupa (44).

III. FINES DEL SERVICIO

La ley dedica por entero una de sus secciones a la exposición de los fines que se pretenden alcanzar con la instauración del Servicio (45). Como propósito global, el SES se establece para asegurar que la dirección de la Administración responde a las necesidades, políticas y objetivos de la nación con la mayor calidad en la prestación de sus servicios. Tras esta manifestación de voluntad amplia y ya tradicional se exponen catorce objetivos que deberán estar presentes en la administración del SES. Tal profusión teleológica podría inducir a pensar en una funcionalidad casi ilimitada pero la redacción de este

(43) Ibid. secc. 3132.

(44) Cfr. BELLIS, ob. cit. pp. 25-26.

(45) Nos referimos a la secc. 3131. Alteraremos el orden que sigue la ley para exponer sistemáticamente el contenido de este precepto.

precepto es una manifestación más de la ausencia de sistematización de que adolece la ley en algunos puntos (46).

Apartándonos de la redacción original y clasificando los objetivos según los fines generales que deben servir puede observarse que, sustancialmente, el SES se orienta a la consecución de dos fines fundamentales: la eficacia y la legalidad de la actuación administrativa.

1. EFICACIA

Alcanzar un mayor nivel de eficacia en la organización y actuación administrativa no es un fin que presente un alto grado de novedad en una reforma de la Administración federal si se tiene en cuenta que desde antiguo se han seguido en lo posible los modelos de organización y dirección empleados en el sector privado. Sin embargo, algunos de los medios propuestos ofrecen un cierto interés y, aunque han aparecido anteriormente, pensamos ser de utilidad su exposición en un contexto uniforme.

A/ DISPONIBILIDAD DE PERSONAL CAPACITADO

La endémica carencia de personal capacitado en los altos estratos de la Administración federal ha conducido a que el SES se proponga como sistema para reclutar y retener ejecutivos altamente competentes. Para ello se arbitran los siguientes medios:

- establecer un sistema adecuado de compensación que incluya el sueldo, incentivos monetarios y recompensas en reconocimiento del rendimiento excepcional,

(46) Es frecuente que los autores franceses que han analizado algunos puntos de la ley la critiquen por su falta total de "lógica cartesiana". Esto dificulta notablemente el trabajo cuando se está acostumbrado a racionalizar los objetos de investigación a base de un método lógico y sistemático y por ello no tenemos más remedio que adherirnos a la crítica de nuestros precursores franceses.

- mejorar las condiciones de empleo facilitando el reclutamiento, la movilidad y el acceso de los ejecutivos al desempeño de tareas de mayor responsabilidad,
- establecer garantías posteriores a la permanencia en el Servicio, evitando que la incorporación al SES pudiera parecer un viaje sin retorno, previendo casos de jubilación anticipada y garantizando la colocación tras la salida del Servicio conservando el funcionario su mismo sueldo,
- elaborar programas tanto generales como personales de formación y perfeccionamiento especialmente dirigidos a los ejecutivos, y
- facilitar en la mayor medida posible la incorporación al Servicio de funcionarios de carrera que son el sector que mejor comprende las peculiaridades del trabajo administrativo y que, por lo tanto, pueden desempeñar con mayor eficacia las competencias de cada agencia (47).

B/ SOMETER EL ESTATUTO PERSONAL AL RENDIMIENTO

La concesión de un estatuto personal a los ejecutivos se justifica primariamente por la ventaja que significa poder trasladarlos. Por eso, nada más lejos del espíritu de la ley que intentar fomentar un esprit de corp, lo cual puede apreciarse en que:

- la conservación del estatuto personal y sus compensaciones se subordina al rendimiento, evaluado periódicamente, tanto personal como organizativo pues los ejecutivos se responsabilizan también de la productividad de los funcionarios a sus órdenes,
- se autoriza a los directivos de cada agencia para trasladar a los ejecutivos en función del mejor cumplimiento de los

(47) Cfr. secc. 3131 (1), (4), (6), (12) y (14).

cometidos y programas que se realicen en cada momento (48).

C/ ASEGURAR LA CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS Y LA NEUTRALIDAD POLITICA DE LA ADMINISTRACION

El establecimiento de un Servicio que agrupa a los funcionarios superiores y la regulación de su estatuto personal significa una importante aproximación a la configuración institucional de la función pública superior. Esto garantiza la continuidad en la prestación de los servicios -y su eficacia derivada de la profesionalidad de los ejecutivos- y la neutralidad política de la Administración al no estar directamente sometidos los funcionarios a la voluntad de los políticos. De ahí que se propongan los siguientes objetivos que debe alcanzar el Servicio:

- asegurar la responsabilidad para conseguir una Administración honesta, económica y eficaz: los medios para conseguir este fin radican tanto en la evaluación de rendimientos como en la protección otorgada a los funcionarios que denuncien ante el Consejo Especial abusos de poder, arbitrariedades y negligencias o malversaciones de fondos públicos,
- establecer un sistema de función pública superior guiado por el interés público y libre de intromisiones políticas inadmisibles: la misma concesión del estatuto personal hace que el funcionario no dependa de sus superiores políticos para conservar su puesto y desarrollar su carrera, a la vez que la evaluación de sus rendimientos tiende al logro de un trabajo de calidad al servicio de los intereses públicos propios de cada agencia,
- lograr la continuidad en la prestación de los servicios y la defensa de los objetivos políticos en la dirección de los programas públicos. Confluyen en esta finalidad dos intereses netamente diferenciados: el interés de la Administración a la prestación continuada de los servicios que se le encomiendan

(48) Ibid. (2), (3), y (5).

y el interés del Gobierno al que se reconoce la facultad de orientar la prestación de los servicios en la forma que mejor contribuyan a la realización de los programas políticos. La defensa de estos intereses se canaliza a través de la composición del SES pues los ejecutivos de carrera prestarán mayor atención a la continuidad mientras que los ejecutivos de designación política, como es obvio, harán hincapié en la defensa de los programas políticos (49).

(49) Ibid. (8), (10) y (13).

Hay que hacer una importante matización como excursus de esta exposición: la concepción americana de una función pública sensible a la voluntad popular significa que la Administración federal ocupa una posición distinta de la de las Administraciones europeas en regímenes parlamentarios y que, por lo tanto, sus relaciones con el Ejecutivo y el Legislativo son distintas. Interesa subrayar en este momento que lo que se pretende lograr no es exactamente una "eficacia indiferente", utilizando la acertada expresión de GARRIDO FALLA que, para ilustrarla, cita el ejemplo del Gobierno laborista inglés cuando subió al poder en 1945 y se encontró con una administrative class procedente de las Universidades más conservadoras del país. La gran interrogante era la respuesta de estos funcionarios a una política que no era la tradicional política del país en muchos campos (por ejemplo, en materia de nacionalizaciones). Efectivamente, la administrative class salió absolutamente fortalecida de la prueba: la Administración burocrática inglesa demostró ser exactamente esto, una institución que actuaba con eficacia indiferente (Fernando GARRIDO FALLA: La posición constitucional en la Administración Pública en La Administración en la Constitución. C.E.C. Madrid 1980, pp. 43-45).

En los Estados Unidos, si únicamente se intentase el logro de esta eficacia indiferente posiblemente se acusara a la Administración de falta de sensibilidad pues la función pública no debe asegurar solamente la continuidad en la prestación de los servicios sino también la respuesta y colaboración de los funcionarios con los programas políticos que en cada momento orientan la prestación de estos servicios. También es cierto que esta sensibilidad a los programas políticos tiene mayor o menor intensidad según el Departamento o agencia concreta de que se trate y la naturaleza de sus funciones, siendo mayor en los organismos que actúan por misiones y muy reducida en aquellos que actúan cumpliendo las funciones administrativas tradicionales (consignas) o mera ejecución de leyes. En el caso del SES, las funciones desarrolladas por ejecutivos en puestos calificados como reservados sí que podrían responder a este fenómeno de la "eficacia indiferente".

2. LEGALIDAD

Cabe descubrir en algunos objetivos del SES una mayor atención al principio de legalidad y a la creación de nuevas normas jurídicas necesarias para satisfacer fines peculiares, lo cual, mirado desde la perspectiva europea, tiene su significado: la función pública en cuanto sector de la Administración no puede desarrollar sus funciones sometida al Derecho común sino que necesita un conjunto de normas propias. Esto es lo que se pretende con la instauración del SES: dotar a los funcionarios superiores de un estatuto jurídico que ha de ser respetado por la Administración.

Así, la misma ley establece que el SES mantendrá un sistema de dirección de personal basado en los principios del sistema de méritos y libre de decisiones prohibidas en materia de personal (abusos de poder) y que protegerá a los ejecutivos frente a decisiones arbitrarias o caprichosas (50). El establecimiento de órganos independientes ante los cuales se puede deducir la pretensión de que se declaren los derechos reconocidos en los principios del sistema de méritos cierra el ciclo de requisitos para conferir carácter plenamente jurídico a estos derechos -y no un mero carácter declarativo- pues a la vez que se reconocen se abre la posibilidad de su protección ante instancias orgánicas independientes.

Por otra parte, también se intenta reforzar la legalidad a nivel del conjunto de la Administración federal pues el Servicio y las normas que lo regulan deben asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de personal (51), lo cual es

(50) Cfr. secc. 3131 (7) y (9).

(51) Ibid. (11).

competencia principal de la Oficina de Dirección de Personal (52).

IV. NATURALEZA

Se plantea finalmente la naturaleza del modelo institucional que reúne a los funcionarios superiores para distinguirlo de otros modelos típicos de otros sistemas de función pública y detectar el por qué de los distintos regímenes jurídicos. Con este análisis de la naturaleza jurídica del SES no se pretende realizar una pirueta especulativa sino aprovechar las ventajas del conocimiento de esta naturaleza que en lo esencial vienen a ser la comprensión radical de un régimen y de unos efectos jurídicos peculiares.

1. CARACTERIZACION NEGATIVA FRENTE AL CUERPO

El Servicio Ejecutivo Superior supone la creación de una estructura jurídica que agrupa al conjunto de los funcionarios superiores, pero esta estructura no constituye un cuerpo -en el sentido jurídico administrativo de la expresión- sino un mero conjunto de personas reunidas en un cuadro único en razón de las funciones que cumplen. Es de utilidad, en una primera aproximación, caracterizar negativamente esta estructura viendo en qué medida le son aplicables los caracteres de la triple naturaleza del cuerpo en cuanto estructura de ordenación, grupo social y grupo

(52) DEVINE subraya el cometido específico de la Oficina al decir que "lo más importante para ésta es defender las normas sobre función pública vigentes en la Administración federal. Nos hemos apartado demasiado de esta función básica para prestar más atención a la función de control sobre las agencias o a las delegaciones de competencias en materia de personal. OPM debería prestar una especial atención para que la Administración actúe dentro del contexto de las garantías que la ley establece para la función pública" (Discurso en el Federal Executive Institute. Alumni Association, 2 de abril de 1981, p. 11 del texto difundido).

de presión (53).

A/ ESTRUCTURA DE ORDENACION

En este punto no se plantean divergencias pues el término es lo suficientemente amplio para dar cabida a cualquier modelo institucional. En este sentido, el SES es una estructura cuyo fin es ordenar los altos grados de clasificación de la función pública de modo que puedan satisfacer con mayor flexibilidad los fines de dirección y coordinación que les son propios.

B/ GRUPO SOCIAL

Aquí aparece la primera divergencia clara por el marcado antielitismo americano que ha sido repetidamente subrayado frente al elitismo de la función pública superior británica (54). Aunque esta administrative class es en cierto modo admirada y se desea que la Administración federal pudiera reclutar y formar funcionarios de cualidades similares, no se piensa, por el contrario, que se deba copiar la práctica británica pues las diferencias culturales en la filosofía de la educación, el status ocupacional, la distinción de clases y la movilidad social hacen que un sistema como el británico sea allí inviable. Además, la representatividad atribuida a la función pública superior sólo es posible si ésta tiene una amplia base de selección para lo cual se habilitan diversos canales de acceso a ella. Las críticas a la Administración del Departamento de Estado, por ejemplo, a menudo recaen sobre la estratificación social del Foreign Service, una de las más pujantes élites civiles configurada según el modelo europeo de cuerpos.

(53) Tomamos los caracteres y líneas tendenciales de la naturaleza del cuerpo del esquema que diseña Juan Alfonso SANTAMARIA PASTOR en El personal al servicio de la Administración Pública. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid 1982, pp. 59 y sgtes.

(54) Un estudio sobre las características de este elitismo puede encontrarse en el trabajo de Richard A. CHAPMAN: L'élitisme dans le recrutement des hauts fonctionnaires en Grande-Bretagne. Revue Française d'Administration Publique N° 12, oct-déc 1979, pp. 687-701.

Sin embargo, también habría que anotar una cierta evolución pues si tradicionalmente se pensaba que no estaba en consonancia con la interpretación americana de la democracia el establecimiento de una élite estrechamente vinculada a los niveles de educación, hoy es un hecho que los miembros de la función pública superior, en una abrumadora mayoría, poseen titulaciones académicas del más alto nivel (55).

C/ GRUPO DE PRESION

C. Wright MILLS, en su estudio sobre las élites de poder en Estados Unidos (56), se pregunta cuál es la posición que ocupa la función pública superior. Sus conclusiones son claras: en lo que respecta al poder hay un vacío administrativo, la alta función pública no es una élite de poder pues ésta se compone de outsiders que constantemente se renuevan por depender de las luchas partidistas (57).

Sin embargo, como ha expuesto BIRNBAUM (58), esta apreciación es válida hasta la época de MILLS pero la creciente expansión del merit system y del career service plantea, al menos, la necesidad de algunas matizaciones. Efectivamente, como demuestra el trabajo de STANLEY, MANN y DOIG, durante los años sesenta

(55) Fenómeno que tampoco es reciente ya que, por ejemplo, según un estudio de la CSC de finales de los años sesenta, el 52% de los funcionarios superiores habían obtenido un Master o el doctorado, el 34% un Bachelor y sólo el 14% títulos inferiores (Bureau of Executive Manpower: Characteristics of the Federal Executive, U.S. G.P.O. Washington D.C. 1969).

(56) The Power Elite. Oxford University Press, New York 1957.

(57) Cfr. The Power Elite, pp. 237-241. Obsérvese la similitud entre el diagnóstico de MILLS -un gobierno de outsiders- y el de HECLO -un gobierno de extraños- veinte años más tarde.

(58) Pierre BIRNBAUM: La place des hauts fonctionnaires dans l'élite du pouvoir aux Etats-Unis. A propos de la théorie de C.W. Mills. Revue Française de Science Politique XXIII, N° 4, agosto 1973, pp. 771-778.

la función pública superior, en proporción creciente, se va nutriendo de funcionarios de carrera cuyo promedio -extraído de los niveles ocupados en las distintas administraciones presidenciales desde ROOSEVELT a JOHNSON- alcanza el 69% en los escalones administrativos superiores (59). De ahí, que a partir de la década de los sesenta, la función pública superior conquiste, si no ciertamente el puesto de una élite de poder, sí una cierta autonomía y una cierta especificidad que, en la reforma de 1978, reclamaron su consideración separada.

Tampoco pueden apreciarse en el SES las líneas tendenciales de los cuerpos en cuanto grupo de presión. Así, en primer lugar, es propio de los miembros de un cuerpo la búsqueda de seguridad que se encuentra fundamentalmente en su inamovilidad. Por lo que respecta al SES, nada está más lejos del alcance de sus miembros pues pueden ser trasladados dentro de cada agencia y un rendimiento no satisfactorio supone la pérdida de la condición de miembro del Servicio.

Y, en segundo lugar, está la búsqueda de garantías de la carrera basada en la apropiación corporativa de funciones profesionales y de la organización administrativa en la que el cuerpo se inserta. A este respecto, es revelador un trabajo de Ezra N. SULEIMAN sobre los altos funcionarios franceses en el que se demuestra como, basándose en la asepsia política de sus funciones, los directivos buscan más a menudo garantizar su área de competencias, evitando la interferencia de los políticos, que perseguir una política partidista (60). Sin embargo, por lo que respecta al SES la interpenetración constante de misiones entre funcionarios de carrera y funcionarios de designación política hace imposible la apropiación corporativa de funciones o de la organización, siendo esto únicamente posible para los funcionarios que durante largos periodos ocupen puestos reservados.

(59) Men Who Govern, ob. cit., p. 50.

(60) Politics, Power, and Bureaucracy in France. The Administrative Elite. Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1974, pp. 297-298.

2. CARACTERIZACION POSITIVA COMO SERVICIO

El Servicio Ejecutivo Superior se configura como sector del Civil Service y de esta pertenencia recibe su naturaleza propia. En la Nueva Enciclopedia Jurídica Seix se hace una contraposición entre el cuerpo y el civil service que puede ser de utilidad: "la idea de 'cuerpo' es centrípeta, denota un espíritu de atracción, de predominio. Y así se habla no sólo de los funcionarios del 'cuerpo', sino de los 'derechos del cuerpo' de los 'privilegios del cuerpo' y de los 'huérfanos del cuerpo' para extender también a éstos la protección corporativa de sus miembros, muy especialmente cuando se trata de su ingreso en el mismo. En cambio, la idea de servicio, de "Civil Service" es centrífuga, denota que lo esencial, lo decisivo, es la función y el público, al que ésta se presta. En la idea de "cuerpo" el instrumento predomina; en la idea de "Civil Service", el conjunto de funcionarios se muestra sólo como un medio, como un mero instrumento subordinado al público" (61).

Efectivamente, en el SES predomina el carácter de Servicio: la función y el público al que se sirve; el SES no viene a ser más que la estructura jurídica que reúne a los funcionarios en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñan. Lo verdaderamente novedoso es la creación de una estructura jurídica única y unificadora pues, como ha puesto de manifiesto Hugh HECLO, antes de la reforma aunque era posible aislar un conjunto de personas situado en el límite entre lo político y lo administrativo, éste no tenía homogeneidad alguna ya se le considerase desde el punto de vista sociológico, jurídico político o incluso funcional: a todas luces, había una oposición fundamental entre el personal políticamente vinculado al Presidente para llevar a cabo en cuatro años las promesas hechas a los ciudadanos y los funcionarios de carrera profesionalmente inmersos en la continuidad de sus programas en unión con su clientela y con el Congreso (62).

(61) Voz CUERPO. Tomo VI. Barcelona 1954, p. 94.

(62) A Government of Strangers, ob. cit.

El interés político de la instauración del SES queda así subrayado pues tiene por objeto crear cuadros superiores de la Administración capaces de colaborar con la dirección política de la agencia sea la que sea. La CSRA crea, pues, una función pública superior que no existía, en la cual se integran los responsables de la dirección de la Administración. La heterogeneidad de este grupo, funcionarios y políticos, muestra que sus autores han querido a la vez asegurar su neutralidad (puestos reservados) y su lealtad política (puestos generales): el acceso a los puestos de dirección del personal de carrera es una concesión a los poderes de la burocracia y del Congreso y sus grupos de presión; pero la posibilidad de su desplazamiento o traslado es una victoria del Presidente.

Como señala Nicole GAIN, teóricamente, la reforma modifica la concepción americana de la Administración en tres puntos. Primero, consagra su especificidad ya que al abrir el acceso a los puestos de dirección a los funcionarios de carrera y reservándoles ciertos puestos, refuerza el poder de la burocracia frente al de la Casa Blanca en nombre de una ética profesional propia que se opone a los objetivos partidistas y a los valores dominantes en el sector privado: es la autonomía. Segundo, organiza un poder reforzado del Jefe del Ejecutivo sobre sus servicios al autorizarle el traslado de los altos funcionarios de carrera: es la subordinación. Tercero, suprime la separación anterior entre personal político y funcionarios de carrera, reuniéndolos en un grupo único que tiene por vocación dirigir la acción administrativa: es la unión (63).

Si alguien pidiera una definición podría ofrecérsele la siguiente: el SES es una estructura organizativa autónoma y subordinada al Presidente que reúne a los ejecutivos superiores de la Administración federal, ya sean de carrera o de designación política, otorgándoles un estatuto personal cuya conservación depende del rendimiento profesional periódicamente evaluado.

(63) La réforme de la haute fonction publique..., ob. cit. pp. 1611-1612.

CAPITULO CUARTO:

COMPOSICION Y DINAMICA

"Se dice y se espera que el gobierno americano sea un gobierno apoyado en las leyes y ejercido por el pueblo. La eficacia de las leyes depende en gran parte de la capacidad, equidad e integridad de aquellas personas a las que se ha otorgado la responsabilidad de aplicarlas" (1).

Quizás sea la función pública superior el sector más importante de esas personas en cuanto estructura de dirección y transmisión de las directrices políticas. Pero en la función pública superior no sólo es importante disponer de ejecutivos políticos y de carrera capaces sino, incluso en mayor medida, conseguir la necesaria colaboración entre estos dos grupos cuyas dinámicas de actuación tienden a contraponerse a causa del diseño que la Constitución hace de la división de poderes: la función pública superior en cuanto ejecutora de los programas políticos se encuentra sometida, en primer término, al Presidente electo, que intenta aplicar un programa que ha sido ratificado como opción popular mayoritaria; pero también se somete al Congreso que determina el marco legal y presupuestario al que dichos programas deben ajustarse.

Cada nueva administración presidencial presta un nuevo ímpetu a la vieja contienda entre el cambio y la continuidad, entre la dirección política que proviene del Presidente y el poder burocrático que se sustenta en el marco de la autoridad del Congreso. Los funcionarios tienen un legítimo interés en el mantenimiento de la integridad de la organización y de los programas públicos. Sin embargo, los ejecutivos políticos en principio tienen una responsabilidad más amplia: orientar y canalizar el conjunto de intereses especiales que confluyen en el Poder Ejecutivo.

(1) NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION: Watergate: Implications for Responsible Government. Basic Books, Inc. Publishers. New York 1974, p. 63.

Como señala Hugh HECLO, conseguir la dirección política efectiva en una burocracia de funcionarios de carrera responsables se ha convertido en algo extraordinariamente difícil en Washington. En cada nueva oleada de ejecutivos políticos, algunos tienen cierta experiencia administrativa y unos pocos quizás han trabajado juntos, pero cuando el objetivo de ese grupo es la dirección política del Ejecutivo constituyen un auténtico gobierno de extraños. La dirección política parece entonces problemática y el poder burocrático, inevitable. El sector político del personal ejecutivo evoca la imagen de unas lealtades personales, partidistas y filosóficas cambiantes mientras que el sector administrativo muestra una identificación más institucional con los programas, procedimientos y organizaciones establecidos (2).

Para desentrañar los factores que confluyen en este complejo cuadro de intereses y relaciones analizaremos su origen que se encuentra en la composición de la función pública superior: qué caracteres distinguen a los ejecutivos de carrera y a los ejecutivos políticos, cuál es su dinámica de actuación propia y, finalmente, terminaremos con un apunte sobre las vías más modernas de aproximación a la solución del conflicto con la instauración del SES en cuanto estructura de unificación y colaboración.

1. LOS EJECUTIVOS DE CARRERA

Si la mayoría de los ejecutivos superiores son funcionarios de carrera no se crea que esto es el resultado de un proceso voluntariamente impulsado sino más bien, por el contrario

(2) Cfr. A Government of Strangers. Executive Politics in Washington. The Brookings Institution. Washington D.C. 1977, pp. 1-19.

y paradójicamente, el resultado de una necesidad aceptada casi con resignación. De un lado, para los políticos, la función pública superior debería ser coto disponible para el patronazgo en cuanto medio importante de mantener la cohesión de los partidos y de conseguir una burocracia sensible a la voluntad popular. Del otro, como observa CONAC, la noción de función pública profesional continúa levantando prejuicios, pues la idea de profesión cuadra poco con la mentalidad americana: es por su especialidad más que por su pertenencia a una comunidad de trabajo por lo que se define al americano. La posibilidad de cambiar de empresario se considera como una libertad esencial del individuo y su mejor garantía contra los abusos de poder, cualquiera que sea el que lo ostenta (3). Sin embargo, los cuadros de la función pública "permanente" son en la actualidad los que permiten que la Administración cumpla con continuidad y relativa eficacia sus tareas, con independencia de los avatares de la vida política.

Para analizar el carácter de este sector de la función pública nos centraremos en el examen del proceso ascendente por el cual los funcionarios de carrera han llegado hasta la cima de la Administración; en sus características y, finalmen-

(3) La fonction publique aux Etats-Unis. Armand Colin, Paris 1958, p. 43.

El diagnóstico de CONAC coincide con el desarrollado por Frederick C. MOSHER que al hablar de la profesionalización del civil service se refiere a los profesionales que, al igual que podrían hacerlo en otra empresa, trabajan para la Administración, más que al desarrollo de la función pública como profesión específica (Democracy and the Public Service, Oxford University Press 1968, pp. 110-133).

te, en las funciones que desempeñan y su forma peculiar de desarrollarlas.

1. EL PROCESO ASCENDENTE: DE LA POLITIZACION AL PROFESIONALISMO

En los regímenes democráticos, cuando un partido sustituye a otro en el Gobierno de la nación, no tiene por qué preocuparse con la búsqueda, selección, formación y organización de miles de advenedizos que se incorporen a la Administración para la ejecución del programa del partido vencedor. Ya existe para este propósito una organización autónoma, incluida su dirección, que es la función pública permanente o de carrera. Esta suministra la experiencia, su memoria institucional, la competencia para conseguir que se hagan las cosas que exige la nueva dirección política. Sin embargo, en los Departamentos y agencias interiores de la Administración federal (exceptuando los servicios de marcado carácter técnico) no ha existido una organización equivalente ya que la estructura de la función pública permanente no llega a alcanzar los niveles superiores.

Para entender lo que ocurre en la Administración civil hay que intentar imaginarse un nuevo Gobierno que reemplazase a los generales y a los almirantes dando sus puestos a civiles que, quizás, nunca han llevado un uniforme de oficial. Pues esto no es imaginación sino realidad. Los generales políticos eran lo normal en la Guerra de Secesión y en la Guerra con España. Sin embargo, tras los desastres, el país llegó a la conclusión de que el sistema era demasiado arriesgado y acabó la politización sistemática de los cargos militares. Pero, por el contrario, el sistema ha continuado en la Administración civil. El llamado "nivel político" que se sitúa en la cima de la Administración se ha mantenido a lo largo de las décadas y, eventualmente, se ha extendido politizando la función

pública.

Si esta descripción es más o menos exacta mirando el proceso desde arriba, cuando se adopta la perspectiva inversa es necesario hacer importantes matizaciones. La existencia de un sistema de carrera administrativa comenzó a implantarse sistemáticamente con la llegada del New Deal. La crisis provocada por la gran depresión cambió las mentalidades haciendo interesante la seguridad del trabajo al servicio de la Administración. Junto a esto, en el periodo 1933-1952, la nación disfrutó de una estabilidad política desacostumbrada que permitió la auténtica instauración de una función pública permanente y, por lo tanto, profesionalizada a la que se había llegado por la misma dinámica política. Retrotraer el proceso a la antigua situación era prácticamente imposible pues los hombres y mujeres que habían entrado en la Administración desde 1932 habían ascendido en el escalafón llegado a desempeñar cargos de responsabilidad. Amplios e importantes sectores de la organización administrativa estaban enteramente cubiertos por personal permanente -como el Bureau of the Budget- e incluso la Casa Blanca disponía de un gran número de funcionarios de carrera.

Pero este cuadro de funcionarios profesionales no constituía una verdadera función pública neutral, en el sentido europeo de la expresión, y tampoco se había enraizado este concepto en la Administración pues lo que proporcionaba cohesión a la función pública era compartir una misma filosofía política, en este caso y en líneas generales, la del Partido Demócrata.

La llegada de los republicanos en 1953, en contra de lo que se esperaba, no desmontó esta estructura. El equipo de EISENHOWER mostró una gran benevolencia pero, como era de

esperar, muchos funcionarios -sobre todo superiores- abandonaron sus cargos públicos. El proceso retrocedía pero la instauración de una función pública permanente se había podido realizar gracias a dos décadas de estabilidad política que habían permitido alzar las paredes maestras del edificio.

Por otra parte, el creciente asentamiento del sistema de méritos va a permitir a los funcionarios tanto la estabilidad en sus cargos como la posibilidad del desarrollo de la carrera. Este proceso culmina, hasta la fecha, en la reforma de 1978. Como parecía lógico, la fuerza de los funcionarios permanentes y mayoritarios tarde o temprano acabaría imponiéndose a la fuerza de los "políticos extraños" y, así, el SES abre las puertas a los escalones superiores de la Administración para los funcionarios de carrera, reconstruyendo este sistema de administración de personal y la forma en que era gestionado. Si las previsiones legales se desarrollan, el Servicio tiene la potencia necesaria para crear, con el tiempo, los cuadros profesionales superiores tan necesarios para la Administración federal, al estar compuesto en un 90% por funcionarios de carrera y proteger ciertos puestos calificándolos como reservados para estos funcionarios (4).

2. CARACTERISTICAS

¿Qué rasgos distinguen a los ejecutivos superiores de carrera? Expondremos algunos datos significativos (5).

(4) Cfr. James L. SUNDQUIST: Jimmy Carter as Public Administrator: an Appraisal at Mid-Term. P.A.R. vol. 39, 1979/I, pp. 8-9.

(5) Seguiremos en este apartado la última evaluación global y exhaustiva realizada a la par que la reforma en los grados superiores del escalafón general (GS 16-18): U.S. CSC, BUREAU OF EXECUTIVE MANPOWER: Executive Personnel in the Federal Service. GPO, Washington D.C. 1978 (Citado en adelante como Report DAMICO).

A/ ACCESO A LA FUNCION PUBLICA

El 68.5% de los ejecutivos de carrera entraron en la Administración por los niveles inferiores del escalafón (GS 1-12); el 20.8% lo hicieron en los niveles medios (GS 13-15) y el 10.7% en los superiores (GS 16-18) (6). El verdadero afianzamiento de un sistema de carrera y su conquista de los puestos superiores puede comprobarse si se tiene en cuenta que la proporción de ejecutivos que entraban en los niveles inferiores era del 20% a principios de los años setenta y del 11% a principios de los sesenta (7).

El motivo para entrar en la función pública puede ser:

- la oferta de un empleo interesante (32%),
- la oportunidad de desarrollar la profesión (26%), o
- la posibilidad de trabajar en el sector público al servicio del interés general (15%);

el resto de los ejecutivos entrevistados manifestaban que era la mejor oferta disponible, les atraía la cercanía a la toma de decisiones importantes o alegaban otros motivos.

B/ SITUACION

La gran mayoría de los ejecutivos federales trabajan en organismos situados en el área metropolitana de Washington D.C.

(6) Report DAMICO p.48.

(7) Cfr. Martine LAMARQUE: La fonction publique fédérale aux Etats-Unis. Travaux et Mémoires de la Faculté de Droit et de Science Politique D' Aix-En-Provence. Presses Universitaires de France. Paris 1971, p. 77.

(73.8%). El resto se distribuyen en los servicios periféricos pero si se toman las regiones establecidas por la CSC ninguna de ellas llega a disponer de un 4% de los ejecutivos.

Un dato de innegable interés es la movilidad. Si se tiene en cuenta la forma en que se cubrieron las vacantes en 1976, puede observarse que

- el 86.3% fueron cubiertas por funcionarios de la misma agencia,
- el 6.3% por funcionarios de otras agencias y
- el 7.4% por personal reclutado del sector privado (8).

Estas proporciones son muy similares en toda la década de los setenta pero se observa una tendencia apreciable hacia el inmovilismo. De ahí, que los autores de la reforma pretendieran con la instauración del SES una mayor movilidad del personal ejecutivo, pues a la vista de estos datos no parece posible afirmar, como resalta Hugh HECLO, que la Administración federal disponga de ejecutivos "generalistas" (9).

C/ EXPERIENCIA

Puede afirmarse con carácter general que un ejecutivo suele permanecer entre 17 y 25 años al servicio de la Administración federal. De hecho, más del 60% permanecen más de 20 años y la media de permanencia está en 22.4 años (10). Para hacerse una idea de la diferencia respecto del personal polí-

(8) Report DAMICO pp. 3 y 16.

(9) Ob. cit. p. 117

(10) Report DAMICO p. 29.

tico, basta comparar estas cifras con los dos años que suelen permanecer los assistant secretaries, los tres de los ejecutivos de designación política o, incluso, con los ocho de un Presidente reelegido.

La experiencia de los ejecutivos de carrera sólo es comparable en Washington con la de los jueces del Tribunal Supremo y con la de los seniority-rich congressmen; en 1975, los presidentes de los Comités del Congreso tenían una experiencia media de 23 años y los del Senado de 21 (11). Estos datos nos pueden poner en la pista del por qué de los conflictos que surgen entre los ejecutivos políticos y los ejecutivos de carrera, respaldados por los correspondientes Comités del Congreso, a la hora de determinar el contenido y la forma de aplicar los problemas públicos.

D/ EDAD

La edad media de los ejecutivos de carrera es de 51.9 años y entraron en los niveles superiores (GS 16-18) a los 44.4 años. El promedio de edad global al entrar en los niveles superiores es para todos los ejecutivos -de carrera y políticos- de 43.9 años (1977) lo cual apunta a un rejuvenecimiento progresivo de la función pública superior ya que la media de otros años era:

1969, 46.1; 1971, 45.1; 1974, 44.4 (12).

E/ NIVEL DE EDUCACION

La gran mayoría de los ejecutivos de carrera disponen de

(11) Citado por HECLO, ob. cit. p. 118.

(12) Report DAMICO pp. 26 y 36-38.

títulos superiores. Así, en 1977:

- el 26.1% era Doctores,
- el 35.6 tenían un Master,
- el 31.3% un Bachelor, y
- el 7.1% títulos inferiores (13).

A la vista de estos datos, como quedó apuntado anteriormente, parece obligado llegar a la conclusión de que el prejuicio de no vincular la función pública superior a un nivel de educación ha desaparecido, al menos, en la práctica. Sin embargo, parece, por lo menos, arriesgado deducir la pertenencia de los ejecutivos de carrera a una élite por su nivel de educación en contra de lo que puede afirmarse de los ejecutivos de designación política.

F/ REPRESENTATIVIDAD

¿En qué medida es representativa la función pública superior?
Expongamos algunos datos de 1976:

- las mujeres constituyen el 2.7%
- las minorías étnicas el 4.8%.

Es necesario precisar a este respecto el avance realizado en los últimos años, sobre todo con respecto a las minorías, pues en 1970 las mujeres constituían el 2.5% y las minorías étnicas sólo el 2.3% (14).

(13) Ibid. p. 38.

(14) Ibid. pp. 47 y 53.

G/ DESCRIPCION DE CONJUNTO

A modo de conclusión global derivada de estas características sociológicas puede deducirse que los ejecutivos de carrera demuestran la efectiva instauración de una función pública con carácter permanente pues la mayoría de ellos entraron en la Administración en los niveles inferiores o medios. De este hecho se deriva la aceptable experiencia de que disponen, pero ha de observarse que es una experiencia de especialistas pues desarrollan su profesión como regla general en la misma agencia o departamento. Esto motiva también la ausencia de un espíritu de cuerpo, al menos, a nivel global: los ejecutivos de carrera no defienden los programas para llegar a una apropiación corporativa de funciones; esta defensa se apoya más bien en su experiencia profesional y en el conocimiento de las limitaciones impuestas por el Congreso y por los grupos de presión que constituyen la clientela de la agencia.

En cuanto a su posición social, las minorías no se encuentran representadas suficientemente y, por otra parte, los ejecutivos de carrera, cuanto más alto es el puesto que ocupan, tienden a ostentar los caracteres definitorios de las élites (status familiar, educación, ingresos...) (15).

3. DINAMICA FUNCIONAL

Intentaremos describir la forma en que los ejecutivos de carrera ejercen las competencias de los órganos administrativos en que se encuadran. En una primera aproximación, interesa subrayar el contenido de sus funciones más típicas en el con-

(15) En similar sentido se manifiesta Hugh HECLLO, ob. cit. pp. 114-120.

texto propio de la Administración federal para pasar después al análisis de las pautas de conducta más características.

A/ LAS FUNCIONES TIPICAS

En un estudio publicado en favor de la instauración del Senior Civil Service (16), Earl H. DELONG hacía una acertada descripción de estas funciones del ejecutivo de carrera que son vitales para el funcionamiento del aparato administrativo federal. Para DELONG, los cargos superiores de cada Departamento o agencia tienen un papel crítico que desempeñar: la comunicación y negociación entre los ejecutivos de designación política y los funcionarios. Esta función compete a todos los ejecutivos de carrera que se responsabilizan del personal técnico, desarrollando funciones en materia de dirección de personal o en materia de determinación de programas de actuación. Si este papel está bien desempeñado, la agencia funcionará como organización por malas que sean las directrices políticas. Si el papel está mal desempeñado, la organización se romperá en pedazos por excelentes que fueran las directrices. Los ejecutivos que ocupan estos puestos están inmersos tanto en la determinación de las directrices políticas como en el rendimiento de la organización que debe llevarlas a cabo.

En primer lugar, la misión del ejecutivo de carrera en la determinación de directrices es presentar con objetividad ante el ejecutivo político los recursos de que dispone la organización. Para ello tiene que conocer la información y el potencial

(16) Who Are the Career Executives? P.A.R. vol. XIX, 1959, pp. 108-113.

de rendimiento de ese organismo y también la relación entre ese potencial y las directrices políticas concretas -la forma en que serán asumidas y podrán llevarse a cabo- para exponerla ante el político que debe adoptar las decisiones. Pero éste no podrá esperar que el ejecutivo de carrera le ayude a defender las directrices: esa es su misión. El deber peculiar del ejecutivo de carrera es desempeñar su papel de forma que el próximo ejecutivo político pueda confiar en ser servido con igual lealtad.

En segundo lugar, la otra cara de la función que compete al ejecutivo de carrera es ser el instrumento por el cual el político consigue que el organismo lleve a cabo su programa. Incluso suponiendo la mejor voluntad, el laberinto burocrático no puede ponerse espontáneamente a trabajar para cumplir tal o cual objetivo enunciado en el discurso de la toma de posesión del político. Cuando el político se queja de estar siendo saboteado por los funcionarios de carrera, lo más probable es que el problema radique en él mismo o en los ejecutivos de carrera pero no en el personal de los cuadros técnicos (17). Los funcionarios, en cuanto conjunto, llevarán a cabo la decisión de su superior si entienden de qué se trata y si pueden encontrar una fórmula para desmontar sus piezas, que es el único modo de ejecutar la decisión coordina-

(17) La queja del sabotaje de los funcionarios de carrera fue constante por parte de los políticos de la administración NIXON. Una posible causa pudo ser la actitud metódicamente politizadora de algunos de estos políticos que no comprendían la necesidad de negociación con el personal superior de carrera. El mismo Presidente declaró que "la ausencia de funcionarios superiores republicanos en los puestos clave ha impedido la aplicación de programas oportunos y políticamente ventajosos" (Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities, June-July 1973, Book 4, p. 1963).

damente.

El ejecutivo de carrera debe conocer los recursos de que dispone para dirigir y hacer rendir la organización, traduciendo los términos de la directriz política en objetivos que puedan llevarse a cabo. Debe prever y planear la disposición de recursos que permitan ejecutar directrices que, quizás, aún se están elaborando. Si sabe hacer y hace estas tareas, las misiones se cumplirán como estaba previsto. Si, por el contrario, en los escalones superiores nadie sabe cómo manejar estos procesos, el programa de acción será una triste caricatura de la intención política inicial.

Para lograr la eficacia, el ejecutivo de carrera debe conocer a fondo su organización con sus hábitos y tradiciones (18); debe tener el empuje y la talla intelectual necesaria para conocer y comprender lo que quiere su superior político y, finalmente, debe conocer las técnicas para comunicarse en ambas direcciones.

B/ PAUTAS DE ACTUACION

Vistas las funciones peculiares de los ejecutivos de carrera cabe preguntarse sobre la forma en que las ejercen. Hugh HECLO, en su trabajo elaborado sobre la base de cientos de entrevistas a ejecutivos de la Administración federal,

(18) Para describir esta característica, vital para hacer funcionar cada organismo, los autores utilizan el término "memoria institucional". La ausencia de esta memoria puede condicionar el fracaso de muchos programas públicos que se ven privados de experiencias anteriores. (vid. Louis FISHER: Presidential Spending Power. Princeton University Press 1975 p. 56 y Harold SEIDMAN: Politics Position & Power. The Dynamics of Federal Organization. 3ª ed. Oxford University Press New York 1980. p. 78.)

llega a la conclusión de que lo principal que tienen en común los ejecutivos de carrera es su memoria institucional. Sin embargo, cabe descubrir, como rasgos comunes de la forma de actuar de la mayoría unas pautas de conducta que demuestran cierta preferencia por "el gradualismo y la oblicuidad" (19).

En cuanto al "gradualismo", es una expresión más adecuada para describir la conducta de los ejecutivos que las tradicionales de "precaución" y "oposición al cambio" pues la actitud predominante no es limitarse a la inercia del papeleo. Hace referencia a una perspectiva temporal mucho más amplia que la que tienen los ejecutivos políticos ya que éstos disponen de 3 ó 4 años para actuar lo cual les predispone a la aceleración. El ejecutivo de carrera analiza las medidas que deben tomarse en el contexto de sus diez a quince años de permanencia media en los puestos superiores.

De ahí que la tendencia a la inercia burocrática deba ser matizada, pues el gradualismo no implica necesariamente la oposición al cambio. Simplemente demuestra una preferencia por los cambios pequeños o sectoriales: cambios pequeños con frecuencia y grandes muy de vez en cuando. Todo ello parece coherente pues lo que puede hacerse con seriedad e integrándose en actividades ya aceptadas es preferible pues de este modo se suavizan los traumas del cambio. De ahí que este gradualismo implique preferencia por la integración en las estructuras y métodos aceptados y repugnancia hacia lo que suponga cualquier tipo de desmantelamiento.

Por lo que se refiere a la "oblicuidad", esta actitud surge necesariamente si se quiere evitar el conflicto abierto. Cuando

(19) Cfr. A Government of Strangers, pp. 143-148.

las decisiones o programas se plantean frontalmente provocan de inmediato la oposición y los obstáculos que pueden venir de los directivos políticos, de los subordinados o bien del Congreso y los grupos de presión. De ahí, que el planteamiento indirecto de las cuestiones sea el movimiento reflejo necesario si se quiere trabajar con continuidad evitando oposiciones frontales.

Tanto el gradualismo como la oblicuidad se derivan de la posición del ejecutivo de carrera y a estas pautas de conducta habría que añadir la tendencia a "trabajar detrás", sin involucrarse personalmente en las cuestiones, para obtener las líneas tendenciales de conducta coherentes con la posición que se ocupa. En efecto, el ejecutivo de carrera es consciente de que trabaja para la institución y no para el superior político cambiante y debe adoptar esta actitud si quiere que las misiones se realicen con continuidad (20). Con lo cual se concluye el acercamiento de los ejecutivos de carrera a un concepto más institucional de la función pública.

II. LOS EJECUTIVOS DE DESIGNACION POLITICA

La selección de los estados mayores políticos reviste en Estados Unidos una importancia considerable como lo demuestra

(20) Una de las operaciones más difíciles llevadas a cabo por el Departamento de Sanidad durante la administración JOHNSON fue recuperar sus ejecutivos de carrera. Un gran número de ellos habían aceptado cargos en la Casa Blanca con el riesgo de no poder volver a sus antiguos puestos. La operación pudo llevarse a cabo por el interés que mostraron los directivos del Departamento en recuperar a sus ejecutivos de carrera (Citado por HECLLO, ob. cit., p. 145).

el interés que suscita entre los ciudadanos. Desde la Segunda Guerra Mundial los Presidentes han dedicado sus mejores esfuerzos a conseguir un personal competente que dirija la Administración. Sin embargo, también existen otras personalidades interesadas directamente en la constitución de estos estados mayores: los miembros del Congreso, los partidos políticos, los grupos de presión, y los Secretarios, una vez nombrados, ejercen también una influencia decisiva en el reclutamiento de los ejecutivos políticos, lo cual hace que el resultado de este entrecruzamiento de voluntades sea una serie de procesos complejíssimos.

La cuestión verdaderamente importante, como destaca Martine LAMARQUE, es que tanto los Secretarios de los Departamentos como las personas que ejercen cargos de responsabilidad política son los intermediarios imprescindibles entre el Presidente y la masa de funcionarios. La ejecución de la política gubernamental y la buena marcha de la maquinaria administrativa dependen de los ejecutivos políticos y si surge el desacuerdo entre el Presidente y aquéllos, el Jefe del Ejecutivo no podría dirigir ni controlar la Administración (21).

Para el estudio de este sector de la función pública superior nos centraremos en el análisis de los procedimientos de selección, de las características y de la dinámica funcional de los political executives.

1. SELECCION

El reclutamiento de los ejecutivos políticos es uno de los

(21) Ob. cit. p. 49.

procesos más complejos del sistema político norteamericano pero de él depende la eficacia y la integridad del sistema. A primera vista, la responsabilidad de esta cuestión parece recaer sobre el Presidente pero, en la práctica, el desarrollo del proceso es bastante más complicado. Apuntaremos en primer término las partes que intervienen directa o indirectamente en el proceso para ver después las variantes del procedimiento de selección que se han empleado en las diferentes administraciones presidenciales.

A/ LOS RESPONSABLES

Para arrancar del punto de partida correcto hay que tener en cuenta que la Constitución otorga al Presidente la competencia para nombrar los cargos superiores de la Administración, sometiéndolos a la aprobación del Senado. De ahí que la responsabilidad principal recaiga sobre el Presidente y sobre los servicios de personal de la Casa Blanca.

Sin embargo, nos encontramos con que aparecen otros protagonistas. En primer término están los partidos políticos. En efecto, el Presidente no es solamente el Jefe del Ejecutivo sino también el jefe del partido vencedor en las elecciones y a éste debe su encumbramiento. Si inicialmente los cargos se cubrían por los miembros del partido en recompensa a sus servicios, conforme las tareas de gobierno se hacen más complicadas el patronazgo tiende a retroceder pues el Presidente buscará las personas más competentes, que a menudo no están en las filas del partido, para que el Gobierno y la Administración funcionen con eficacia, cumpliendo las promesas electorales y pudiendo afrontar así con perspectivas de éxito las próximas elecciones. Tenemos aquí un primer

foco de tensiones al que habría que añadir las que se producen con los miembros del Congreso. No en balde compete a éste la determinación del marco legal y presupuestario en que debe desenvolverse el Gobierno y, en el caso del Senado, la aprobación de los nombramientos superiores. Para que el Presidente pueda influir en el ejercicio de estas competencias la contrapartida exigida con frecuencia es la participación en el proceso de nombramientos.

Por otra parte, la Casa Blanca no sólo debe luchar contra estos protagonistas sino, a veces, contra sus mismos agentes: los Secretarios, una vez designados, pueden exigir el nombramiento de sus equipos de colaboradores ya que, si a ellos corresponde la responsabilidad de las tareas de su Departamento, a ellos debe corresponder el nombramiento de las personas de su confianza (22). Aquí es clave la postura que adopte el Presidente: así, mientras EISENHOWER y NIXON dejaron libertad a sus Secretarios, KENNEDY llegó a nombrar cargos de rango inferior antes de nombrar a los Secretarios de Departamento pues prefería controlar personalmente esta cuestión.

Como destaca Hugh HECLO, el resultado de esta red de influencias es la confusión en la responsabilidad del nombramiento.

En algunas ocasiones, los ejecutivos políticos no saben a quién deben su puesto: si a la Casa Blanca que le seleccionó por sus méritos, si al Congreso y sus grupos de presión

(22) De hecho, compete a los Departamentos y agencias la selección de la mayor parte del personal político. Según HECLO, de los 2.900 puestos de carácter político, la Casa Blanca nombra unos 900 y corresponde cubrir el resto a los responsables de personal de las agencias con la aprobación de la Casa Blanca que en muchos casos se otorga a posteriori (Ob. cit. p.96).

o si a su directivo superior. Y en el caso de que lo sepan, se producen las "lealtades divididas", pues si el ejecutivo debe su cargo a la influencia de un congresista intentará conservar su confianza puesto que ésta es la que le mantiene a él en el cargo. Lo mismo podría decirse del personal nombrado por la Casa Blanca saltando al Secretario correspondiente: el ejecutivo prestará mayor atención a las directrices del responsable de personal del Presidente que a las de su Secretario, etc. (23). De todo lo cual se deducen las evidentes dificultades que un Presidente encuentra para reclutar y dirigir a su propio personal ejecutivo.

B/ PROCEDIMIENTOS DE SELECCION

Cuando el Presidente llega al poder se pone en contacto directo con los complejos resortes del Ejecutivo. Si puede despachar ágilmente los asuntos que no exigen una preparación administrativa especial, en el caso de la selección de la clase política necesita de asesoramiento técnico; mucho más cuando la situación de su partido es compleja y hay un gran número de incondicionales que esperan un puesto a cambio de los servicios prestados. Y, sin embargo, el Presidente debe buscar personas cuya lealtad, capacidad y responsabilidad puedan ser mostradas como ejemplo a todos los funcionarios. No sólo por este motivo sino, principalmente, porque algunos de ellos serán sus colaboradores personales y los demás deberán elaborar las políticas gubernamentales y dirigir la Administración. La forma de afrontar esta tarea presenta peculiaridades en cada administración presidencial por lo que destacaremos las notas más significativas de cada

(23) Cfr. A Government of Strangers pp. 95-99.

procedimiento.

a) EISENHOWER

El General tomó como colaboradores en materia de personal a Herbert BROWNELL, que había organizado la campaña de 1952, y al General Lucius CLAY, amigo y compañero de armas. Sherman ADAMS, primer consejero del Presidente, y hombres de negocios como Sidney WEINBERG y Harold BOECHENSTEIN, expertos en estos asuntos, colaboraron igualmente en la prospección de candidatos.

Un grupo de apoyo al Presidente (los "Citizens for EISENHOWER") tomó por su cuenta la decisión de someter el problema de la selección de ejecutivos políticos a la Compañía McKINSEY, especializada en problemas de dirección de personal. La Compañía cifró en 131 el número de cargos que debían proveerse de forma inmediata y preparó una lista de varios miles de candidatos (24).

BROWNELL y CLAY ayudaron al Presidente a elegir sus Secretarios, tarea que fue realizada con rapidez (menos de 4 semanas). Para el resto de los cargos, la prospección se orientó hacia las personas que habían colaborado en la campaña de 1952 y hacia el ala liberal del Partido Republicano,

(24) Sobre este tipo de estudios, vid. Daniel GUTTMAN y Barry WILLNER: The Shadow Government, Pantheon Books 1976, pp. 98-101 y Laurin L. HENRY: Presidential Transitions, Brookings Institution 1960, pp. 644-651.

teniendo en cuenta las recomendaciones hechas por los "Citizens for EISENHOWER". Sin embargo, también se prestó atención a factores no políticos para conseguir personas que pudieran cumplir de forma eficaz las funciones de gran responsabilidad y para ello se mantuvieron contactos con las Universidades, profesiones liberales, congresistas, políticos y hombres de empresa. La operación consistía en conseguir hombres que hubieran destacado en su profesión; se trataba, en resumen, de propiciar una ósmosis entre el sector público y el privado.

El Presidente dejó total libertad a los Secretarios para que nombraran sus propios colaboradores. Según Sherman ADAMS "desde que el Presidente nombraba un Secretario, le dejaba cubrir los puestos políticos de su Departamento y ratificaba casi siempre la elección de los Secretarios" (25).

b) KENNEDY

La vuelta de los demócratas en 1960 suscitó un gran interés en los nuevos nombramientos y, para cubrir los ocho años de ausencia del poder, KENNEDY prestó una especial atención a las recomendaciones de los congresistas y de los "ancianos del partido". Por otra parte la situación del Partido Demócrata era más precaria que la del Republicano en 1953, pues habían surgido tendencias contradictorias y el partido se debatía en su heterogeneidad.

Robert KENNEDY y Sargent SHRIVER, con su grupo de jóvenes abogados, comenzaron la búsqueda de personalidades desta-

(25) Citado por M. LAMARQUE, ob. cit. p. 51.

cadass ("talent hunt") en los medios políticos y contactaron con Ralph DUNGAN que, asistido por Dan FENN, se encargaría específicamente de la prospección de candidatos (26). Comenzaba así una nueva tendencia -desarrollada más tarde por JOHNSON- hacia el reclutamiento de los cargos políticos en base al mérito, tanto dentro como fuera de la Administración, y a la que los autores han denominado el "new patronage" (27).

Por eso, el patronazgo tuvo una operatividad limitada y el requisito imprescindible para alcanzar un puesto era la lealtad: sólo si se había colaborado con el Presidente antes de la Convención de Los Angeles se tenía algunas posibilidades. El mismo Theodore SORENSEN recuerda haber avisado a los líderes del partido de que KENNEDY tendría necesidad de nuevos talentos para aplicar su programa y que, por tanto, los que le hubieran apoyado antes serían considerados primero (28).

DUNGAN y FENN se centraron en la elaboración de una relación de candidatos capacitados para cubrir los puestos, pero el método BOGSAT era aleatorio y limitado por lo cual se solicitó ayuda a la Brookings Institution que elaboró una relación nacional de personas consideradas como líderes en su campo

(26) DUNGAN Y FENN denominaron el procedimiento seguido hasta la fecha para la prospección de candidatos como "BOGSAT or a bunch of guys sitting around a table saying whom do you know?".

(27) Cfr. Matthew B. COFFEY: A Death At The White House: The Short Life of the New Patronage. P.A.R. vol. 24, 1974/5, pp. 440-444.

(28) Citado por Martin y Susan TOLCHIN: To The Victor. Political Patronage from the Clubhouse to the White House. Random House. New York 1971 p. 225

profesional o en su comunidad. Los expertos echaban mano de esta relación tanto para nombrar a las personas incluidas en ella como para solicitarles información sobre otros candidatos. De esta forma, las propuestas se presentaban al Presidente con la información necesaria para que pudiera decidir por sí mismo.

Al contrario de EISENHOWER, el Presidente KENNEDY no dejó a los Secretarios la libertad de nombrar los cargos principales de sus Departamentos; nombrando en algunos casos éstos antes que el Secretario, pues las funciones de las Secretarías del Cabinet fueron durante algún tiempo desempeñadas por otras personas de forma interina. Una vez nombrado el Secretario disponía de cierta libertad pero debía consultar antes con los encargados de la selección. Esta libertad era prácticamente nula para los asuntos en que había que mantener un equilibrio entre las tendencias políticas o que se había reservado el Presidente (Defensa y Asuntos Exteriores).

c) JOHNSON

El Presidente JOHNSON deseaba nombrar para los puestos políticos personas jóvenes (de 35 a 50 años), brillantes, conscientes de las responsabilidades que se les conferían, con expedientes académicos excelentes y que hubieran demostrado sus cualidades profesionales. Al asumir la presidencia mantuvo en sus puestos a Mr. DUNGAN y su equipo durante un año antes de nombrar a John W. MACY, Jr. (Chairman de la CSC) para sustituirle. MACY mantuvo la lista de contactos que sumaba 200 personas y durante su mandato, tanto en la Casa Blanca como en la CSC, la lista aumentó a 600 personas. Además disponía de un banco de datos sobre personas

evaluadas o recomendadas que de 2.000 pasó a 16.000 hombres en 1969 y que contenía las personas más destacadas en la enseñanza, la función pública, la empresa y los sindicatos.

Las decisiones que debían tomarse eran propuestas por MACY al Presidente en un memorandum que contenía la descripción del puesto y los mejores candidatos disponibles. Las presiones para obtener un puesto obraban en contra del interesado y la influencia de MACY se dejó notar en el número de funcionarios que llegaron a ocupar puestos políticos (45%) (29). Esto le ocasionó no pocos problemas al Presidente, sobre todo de parte de su partido, que en varias ocasiones le advirtió que en la campaña de 1968 podría quedarse sin apoyo político. Sin embargo, en lo que respecta a la organización del proceso de nombramientos JOHNSON, con la ayuda de MACY, había conseguido el sistema más perfeccionado del "new patronage".

d) NIXON

JOHNSON, tras la elección de NIXON, solicitó de John MACY una total colaboración con F. LINCOLN y W. HARMON, encargados por el nuevo Presidente de realizar la transición y MACY les entregó una copia de su banco de datos sobre los candidatos para puestos políticos. Sin embargo, NIXON rechazó la experiencia ofrecida por el equipo de transición y nombró a un político para dirigir la selección de personal. Según COFFEY, esto sólo se explica teniendo en cuenta que como NIXON había sido Vicepresidente con EISENHOWER, creería tener la experiencia necesaria para dirigir estos asuntos.

(29) Cfr. COFFEY, ob. cit., p. 442.

Pero otra hipótesis podría ser que durante sus ocho años de campaña para la presidencia hubiera cerrado demasiados compromisos, con lo cual, los cargos estarían provistos de antemano (30).

El Presidente nombró a Harry FLEMMING, que no tenía experiencia administrativa ni en cuestiones de selección, como Ayudante Especial de Personal. FLEMMING comenzó su tarea enviando cartas a todas las personas que figuraban en "Who's Who in America" pidiéndoles que recomendaran los candidatos que creyeran capacitados.... G. BELL, uno de los asociados de FLEMMING, preparó un sistema de calificación política para los candidatos según distintas categorías que iban desde "U" (si no se le nombra la Administración sufrirá consecuencias políticamente negativas), "Z" (incompatible con la Administración), "Y" (sin importancia política) y "V" (importante papel en la campaña o recomendado con insistencia por un miembro del Congreso) (31).

Ni las personas ni los procedimientos sirvieron de mucho pues FLEMMING fue sustituido por Daniel KINGSLEY, éste por Fred MALEK, y éste a su vez por Jerry JONES. Estos cambios iban poniendo de manifiesto la incapacidad de NIXON para rodearse de colaboradores eficaces y, sobre todo, la incapacidad de reclutar personas competentes para dirigir la Administración. Las consecuencias son conocidas.

El grupo de expertos de la National Academy of Public Administration, dirigido por Frederick C. MOSHER, subrayó que "la selección de los ejecutivos políticos era uno de los problemas

(30) Ibid. p. 442.

(31) M. y S. TOLCHIN, ob. cit., p. 256.

más importantes de la Administración americana y uno de los más informalmente planteados. El asunto Watergate no se hubiera producido si se hubiera prestado más atención a las cualidades de algunos ejecutivos políticos o si hubiera existido una mayor colaboración entre ellos y el personal de carrera con experiencia, que seguramente hubiera advertido las actividades que realizaban" (32).

El caso Watergate sacaba a la luz pública cuatro cuestiones importantes. Primera: las personas situadas en los puestos más altos con las responsabilidades de dirección más difíciles del país tenían unas cualificaciones y una experiencia extremadamente limitadas, como se demostró en el desfile de testigos ante el Senate Select Committee.

Segunda: ninguna de las personas que aparecieron en los programas de televisión tenía experiencia anterior ni en la Administración ni en otra gran organización y demostraron poco aprecio o comprensión de las especiales responsabilidades éticas de la función pública.

Tercera: la demostración de sospechas, miedo, desconfianza y a veces conflicto abierto entre los ejecutivos de carrera y los de designación política evidenciaba una actitud poco favorable a una efectiva colaboración entre ambos tipos de ejecutivos.

Cuarta: había existido una tendencia, creciente en los últimos años, a poner al frente de programas públicos, ejecutivos que no tenían la más mínima simpatía con su contenido,

(32) NAPA, ob. cit., p. 67.

e incluso a veces tenían directrices claras para sabotearlos.

El grupo de expertos concluía con la necesidad de que se prestara a la selección de los políticos la misma atención que se presta a la selección del personal de carrera; aunque los criterios de selección fueran distintos no deberían ser por eso menos rigurosos. Al mismo tiempo deberían crearse las condiciones necesarias para conseguir una colaboración constructiva y tolerante que facilitara la mejor comprensión entre las dos clases de personal (33).

e) CARTER

En coherencia con sus proyectos reformistas de la Administración, el Presidente comenzó a actuar con mayor antelación que ninguna Administración precedente, desarrollando y renovando los procedimientos del "new patronage" instaurados en los años de KENNEDY y JOHNSON, e incluso utilizando a algunos de los expertos de aquellas administraciones. Estos formaron grupos de evaluadores -en su mayoría no partidistas- que solicitaron nombres, codificaron las calificaciones y prepararon rápidamente listas de posibles candidatos; primero para los 312 nombramientos superiores presidenciales y después, más ampliamente, para los casi 2.000 puestos inferiores (34).

La gran peculiaridad de esta Administración fueron los nom-

(33) Ibid. pp. 67-68.

(34) Cfr. HECLO, ob. cit., p. 94.

bramientos para las Secretarías y la dirección de algunas agencias importantes. CARTER ocupó la Casa Blanca como si volviera otra vez al Gobierno de Georgia en Atlanta: prácticamente todos sus colaboradores procedían de allí. El fenómeno no era nuevo pues todos los Presidentes se han rodeado siempre de colaboradores y amigos de sus Estados (son famosos los "Missouri cronies" de TRUMAN; la "Irish Mafia" de Massachusetts de KENNEDY y los "Southern Californians" de NIXON) pero llamaba la atención la intensidad con que se daba en la Administración CARTER pues, por ejemplo, era el primer Presidente que no ponía un experto en la Oficina de Dirección y Presupuesto (Bert LANCE). Como subraya SUNDQUIST, así se explica que la versión 1977 del "government of strangers" tardara bastante en hacerse cargo efectivamente de las misiones que se le habían encomendado (35).

En los escalones inmediatamente inferiores se aplicó el criterio del mérito del "new patronage" como contrapartida, lo cual permitió disponer de personas capacitadas como Wayne GRANQUIST (OMB) o Alan CAMPBELL (OPM) por ejemplo.

f) REAGAN

Baste con destacar que, por primera vez, los republicanos ocuparon la Casa Blanca con el apoyo de instituciones de cobertura como la Hoover Institution, la Heritage Foundation y algunas Compañías privadas, siguiendo la experiencia de las Administraciones demócratas (recuérdese, por ejemplo, el apoyo de la Brookings a los demócratas en 1960). Todo parece indicar que, tras los errores de la administración

(35) Jimmy Carter As Public Administrator, ob. cit., p. 6.

NIXON, las técnicas del "new patronage" también serán adoptadas por los republicanos, lo cual supone que el principio del mérito -aunque lentamente y nunca por completo- va invadiendo el último reducto del spoils system en la Administración federal.

2. CARACTERÍSTICAS

Los estudios sociológicos sobre los ejecutivos de designación política llegan a la conclusión de que éstos provienen de las clases más privilegiadas social y económicamente. En su mayoría son blancos, varones, proceden de las grandes ciudades, tienen una buena posición económica, han sido educados en escuelas y Universidades selectas y suelen dedicarse a las profesiones intelectuales más prestigiosas (36). Veamos algunos caracteres de interés.

A/ EXPERIENCIA

Existen sobre el particular dos puntos de vista bastante generalizados. El primero es que los escalones políticos superiores se cubren con advenedizos sin experiencia en la Administración; lo cual se aboga por algunos porque permite introducir en ésta nuevas concepciones, mientras que se denigra por otros porque esos advenedizos son intrusos ignoran-

(36) Cfr. David T. STANLEY, Dean E. MANN y Jameson W. DOIG: Men Who Govern. A Biographical Profile of Federal Political Executives. The Brookings Institution, Washington D.C. 1972, pp. 9-50.

tes. El segundo es que estos políticos se parecen a los Padres Fundadores en que son "in-and-outers", es decir, personas que periódicamente interrumpen su profesión privada para entrar y salir de la función pública. Ninguna de las dos perspectivas describe plenamente la realidad pero sirven como una primera aproximación.

Un primer dato que está fuera de duda es la gran desproporción entre la experiencia de los ejecutivos de carrera y la de los ejecutivos de designación política. En el cuadro 4-1 pueden observarse los años de experiencia según el rango de los ejecutivos.

Cuadro 4-1: Años de Experiencia de los Ejecutivos Políticos y de Carrera en la Administración Federal, 1970.
(Joel D. ABERBACH and The Comparative Elite Project, University of Michigan) (37).

Años de Experiencia en la Administración	Escalafón Ejecutivo %	Supergrados	Supergrados
		no de carrera %	de carrera %
Menos de 2	69	40	3
2-5	19	7	11
6-10	6	14	9
Más de 10	6	39	77
Total	100	100	100

(37) Citada por Hugh HECLLO, ob. cit., p. 101.

Hay que destacar el dato evidente de estas cifras: a diferencia de la situación en la mayoría de las organizaciones privadas, las personas que ocupan los puestos superiores de la Administración federal están mucho menos familiarizadas con su entorno laboral que sus subordinados ya sean también políticos o de carrera. Sin embargo, sería demasiado exagerado hablar de "amateurs" como se demuestra en el estudio de STANLEY, MANN y DOIG, ya que del conjunto de las Administraciones desde ROOSEVELT a JOHNSON, el 63% de los políticos nombrados tenían algún tipo de experiencia previa, alcanzando un 29% los que habían prestado servicios por más de 5 años (38).

Respecto de la condición de "in-and-outers" son extraños los políticos que salen y entran repetidas veces pero sí resultan ser personas conocidas (39). Lo común es que en algunos casos se repita la experiencia en distintas administraciones: así, un buen número de los altos funcionarios políticos de la administración CARTER se formaron durante la presidencia de JOHNSON. Pero, como subraya HECLO, no cabe deducir una situación de alternancia habitual pues lo normal es que el "in-and-outer" sea casi siempre -y a partir de un determinado momento definitivamente- un "outer" (40).

B/ TRANSITORIEDAD

La característica distintiva de los ejecutivos políticos es

(38) Cfr. Men Who Govern p. 45, gráfica 3-5.

(39) Suelen ponerse como ejemplo los casos de Nelson ROCKEFELLER, Clark CLIFFORD, Averell HARRIMAN...

(40) Ob. cit., p. 103.

su caducidad (41). La media de permanencia que señalan la mayoría de los estudios para los cargos de undersecretary y assistant secretary es de veinte meses. Pero si se analiza con mayor detalle puede comprobarse que cerca de la mitad de los ejecutivos están en sus cargos menos de dos años (Cuadro 4-2). La Administración NIXON constituyó un buen ejemplo de esta tendencia general cuando su Oficina de Personal comprobó en 1970 (antes de que comenzaran las purgas a gran escala) que entre el 27 y el 30% de los cargos políticos abandonaban la Administración cada año. También durante esta Administración la permanencia media de los Secretarios descendió de cuarenta meses a dieciocho.

CUADRO 4-2: Permanencia de los Ejecutivos Políticos Superiores, 1960-72. Porcentajes

Cargos	Meses en el Cargo		
	Menos de 12	12-24	Más de 24
Cabinet Secretaries	16	25	59
Undersecretaries	16	35	49
Assistant secretaries	22	32	46

(Arch PATTON: Government's Revolving Door, Business Week, 22 Septiembre, 1973, p. 12) (42).

(41) El análisis de los datos se hace con respecto a la situación anterior a la reforma del 78. Las tendencias de los niveles superiores del Escalafón Ejecutivo (EL I-III) se siguen manteniendo pero en sus niveles inferiores (EL IV-V) y en los supergrados del Escalafón General (GS 16-18) el SES ha podido introducir algunas modificaciones.

(42) Citada por Hugh HECLLO, ob. cit., p. 104.

Habría que observar que esta movilidad del Escalafón Ejecutivo se frena notablemente en los cargos políticos de los grados superiores del Escalafón General (GS 16-18) donde la permanencia media puede alcanzar los quince años. Pero, como ya quedó apuntado, hay que tener en cuenta que casi la mitad de estos "cargos políticos" eran cubiertos de hecho por ejecutivos de carrera. Así, un año después de la transición JOHNSON-NIXON, casi el 90% de esta mitad de ejecutivos permanecía en sus puestos mientras que de la otra mitad -ejecutivos puramente políticos- los dos tercios perdieron sus puestos.

La trascendencia de esta transitoriedad se manifiesta en la imposibilidad para los ejecutivos políticos de establecer relaciones duraderas y eficaces. Como demuestran los datos del Cuadro 4-3 la media de meses en que es factible la colaboración entre los mismos ejecutivos es tremendamente limitada. Se deduce también de estos datos la gran dificultad que encuentran los ejecutivos políticos para conocer a sus colaboradores y subordinados de carrera y para que estos comprendan sus objetivos políticos, así como para establecer relaciones de colaboración con otros ejecutivos de designación política.

CUADRO 4-3: Duración de las relaciones entre los Ejecutivos Políticos Superiores, 1960-72.

Cargos	Meses de relación		
	Menos de 12 meses (por ciento)	12-24 meses (por ciento)	Más de 2 años (por ciento)
Relación entre los mismos Cabinet Secretary-Undersecretary	29	34	37
Relación entre los mismos Undersecretary-assistant secretary	39	38	23

(Arch PATTON: ob. cit., p. 13) (43)

(43) Ibid. p. 105.

C/ EDAD

Los ejecutivos de designación política son más jóvenes que los de carrera pues su media de edad está en los 47.2 años y suelen entrar a los 42.5 años (44). No hay una desproporción desmesurada con los ejecutivos de carrera pero a veces se ha señalado este hecho como una posible fuente de conflictos (45).

D/ NIVEL DE EDUCACION

Según datos de 1977, los títulos académicos de los ejecutivos de designación política son:

- Doctorado: 11.9%,
- Master: 48.7%
- Bachelor: 32.7%, y
- Títulos inferiores: 6.6% (46).

Si se comparan estos porcentajes con los que vimos de los ejecutivos de carrera parece no haber grandes diferencias. Pero los autores destacan el hecho de que la gran mayoría de los ejecutivos políticos han estudiado en las Universidades más prestigiosas del país. Las "Tres Grandes" (Yale, Harvard y Princeton) y las Universidades de la "Ivy League"

(44) Report DAMICO, p. 26.

(45) Cfr. NAPA, ob. cit., pp. 65-66.

(46) Report DAMICO p. 38.

(47) copan habitualmente los primeros puestos de las listas de número de graduados al servicio de la Administración por designación política (48).

E/ FILIACION PARTIDISTA

Por lo común pocos ejecutivos de designación política están comprometidos por vínculos de lealtad al partido. Aunque están de acuerdo con el programa y los objetivos políticos del Presidente, normalmente no han sido miembros activos del partido y sólo una minoría ha participado activamente en la campaña electoral (49). Los funcionarios de carrera reconocen esta característica fundamental cuando declaran haber trabajado "para muchos ejecutivos de designación política pero raramente para un político" (50).

Esta característica marca la profesionalización de la clase política pero, en algunas ocasiones, esta falta de experiencia política, o más propiamente de experiencia de partido, puede dar lugar a actuaciones de mayor intransigencia cuando se sitúa a estos ejecutivos en cometidos puramente partidistas y no de política general o profesionales.

(47) Constituyen la Liga las Universidades de Brown, Columbia, Cornell, Dartmouth, Harvard, Pennsylvania, Princeton y Yale que fueron fundadas antes que la misma Unión y gozan de un prestigio casi mítico.

(48) Cfr. Men Who Govern p. 21 y A Government of Strangers p. 100.

(49) No existen datos concretos sobre afiliación y participación en las campañas electorales pero STANLEY et al. ofrecen algunos indicios, vid. ob. cit., p. 132, cuadro E.1.

(50) Citado por HECLC, p. 106

3. DINAMICA FUNCIONAL

Los ejecutivos políticos pueden clasificarse en dos categorías según el contenido de las funciones que desarrollan. La primera, muy reducida numéricamente, reúne a los secretarios y asesores de los cargos políticos superiores cuya relación es sobre todo personal y descansa en la confianza y lealtad mutua. La segunda reúne a los administradores superiores del Ejecutivo: los jefes de los Departamentos y agencias y sus directores subalternos. Algunos de ellos son directivos generalistas, encargados del control y dirección de las grandes organizaciones. Otros son especialistas en la determinación de programas, reclutados por su experiencia y prestigio en la actividad del organismo al que se incorporan. Nos centraremos aquí en un esbozo de la dinámica funcional de la segunda categoría.

A/ FUNCIONES EXTERNAS

Mientras el ejecutivo de carrera puede centrarse en un campo funcional bastante delimitado, ya sea en funciones de dirección de personal o de determinación de programas, el ejecutivo político, además de dirigir el ejercicio de estas funciones, se ve obligado a desarrollar una larga serie de actividades derivadas de las relaciones que la agencia o Departamento debe mantener con el exterior, ya sea con otros órganos de la Administración o con los órganos constitucionales.

En primer término aparece la relación con la Oficina de Dirección y Presupuesto con la que hay que llegar a un acuerdo para la fijación del presupuesto de la agencia.

Pero una vez que se llega al acuerdo no terminan aquí las negociaciones sino que serán necesarias varias entrevistas con los responsables de los Comités del Congreso que también deben prestar su aprobación. Si se tiene en cuenta que los presupuestos comienzan a elaborarse con dos años de antelación, se comprende que muchos ejecutivos se vean obligados a defender y negociar presupuestos que no han sido concebidos por ellos.

En segundo término aparecen las relaciones con la Oficina de Dirección de Personal cuya función es fiscalizar las normas y actuaciones en materia de personal. En este campo, los ejecutivos disponen de un gran número de competencias delegadas por la Oficina, pero la prudencia en Washington aconseja a los ejecutivos políticos adoptar una gran precaución ante aquellos asuntos que pudieran llegar a ser litigiosos pues podrían quemar una gran parte de un tiempo del que no disponen.

En los últimos años han aparecido una serie de relaciones derivadas de la fiscalización a que se ven sometidas las agencias por la General Accounting Office y sus Inspectores Generales. La transparencia en la actuación administrativa supone, a veces, para los ejecutivos dedicar más tiempo a rendir cuentas que a impulsar programas o, incluso, a justificarlos antes de que sean aplicados.

No hay que infravalorar las relaciones con los medios de comunicación. Desde los tiempos del Watergate, estas relaciones se cuidan por los responsables de la Administración con suma precaución y recelo y cada declaración ha de ser estudiada previamente con los expertos correspondientes de cada agencia.

Y finalmente están las relaciones con la Casa Blanca que nadie sabría decir si ocupan el primer o el último lugar. Aquí el problema está en clarificar las relaciones de poder: el ejecutivo tiende a no confiar en el personal de los Servicios de la Casa Blanca pues, probablemente, él no ha sido elegido por estos Servicios sino por el Secretario de su Departamento o gracias a un congresista o directamente por el mismo Presidente. De ahí que los ejecutivos, más que mantener buenas relaciones con estos Servicios, intenten mantenerlas con la persona o grupo que ostenta la fuente de poder que le mantiene en el cargo.

Tras plantear simplemente esta red de relaciones puede comprenderse que se haya escrito: "a los ejecutivos federales, desde hace años, ya no les queda tiempo para pensar en los problemas, en los planes, en la dirección y en el control de sus agencias" (51).

B/ FUNCIONES INTERNAS

Es dentro del Departamento o agencia donde el ejecutivo político debe ejercer sus funciones directivas: planificar, organizar, mandar, coordinar o controlar. Siguiendo con un enfoque real de la situación en que actualmente se encuen-

(51) William G. McDONALD: Welcome To Washington, Reagan Man. Fortune 15 de diciembre, 1980, p. 102. El autor cuenta con 38 años de servicios prestados en la Administración federal y su afirmación se hace, al menos, con conocimiento de causa pues tras servir en las Fuerzas Armadas, trabajó en OMB y en la fecha del artículo era Director de la Federal Energy Regulatory Commission.

tran los ejecutivos en la Administración federal se observa un creciente escepticismo sobre la posibilidad de que efectivamente desarrollen sus funciones (52). El gran número de obstáculos internos y externos y la brevedad de su permanencia hacen de la suya una misión especialmente dificultosa. Veamos algunos aspectos que comprende.

En un principio, el ejecutivo debe situarse en su nuevo entorno para lo cual deberá estudiar la historia y los cometidos específicos de la agencia. Estos cometidos se encuentran concretados en programas que ya están en marcha y que el ejecutivo deberá aceptar si no quiere provocar una multitud de conflictos. Sólo después del primer año, al menos, podrá empezar a aplicar nuevos programas.

Conocidas las misiones se encuentra con otra difícil función: la coordinación con otras agencias. Es frecuente que los programas sean de la competencia de varias agencias que, para su ejecución, deben actuar coordinadamente. Vuelven a aparecer aquí los efectos negativos de la escasa permanencia en los cargos lo que hace imposible formar grupos de trabajo estables entre los ejecutivos políticos que trabajan

(52) Baste como significativo botón de muestra las recomendaciones que se hicieron a los nuevos ejecutivos durante la administración CARTER y que comenzaban haciéndoles considerar:

"1. Mientras que es raro el ejecutivo que no llega sin grandes esperanzas y proyectos, muchos -posiblemente la mayoría- no están satisfechos cuando se marchan porque no han logrado implantar sus políticas y programas o no han podido controlar sus agencias y se han sentido ahogados por la burocracia; y
2. La permanencia media en los cargos de los ejecutivos políticos es de dos años" (CIVIL SERVICE COMMISSION: Notes...for Presidential Appointees. Washington D.C. 1978, p.1).

en las mismas o similares áreas competentes (53).

Tras esto nos encontramos con la dirección de la agencia. Los ejecutivos políticos formarán un equipo de trabajo basado en la confianza mutua y en anteriores relaciones personales o profesionales. Pero este equipo no es suficiente para dirigir la agencia: la colaboración de los ejecutivos de carrera es imprescindible. En principio, éstos no serán hostiles a los ejecutivos políticos: están acostumbrados a verlos llegar y marcharse, con lo cual el cariz de la relación depende de los políticos. Su principal intento debe ser evitar el "síndrome nosotros-ellos" procurando establecer una auténtica colaboración basada en la confianza mutua (54). Pero esta colaboración se ve dificultada por las pautas de conducta de ambos lados: el gradualismo y la oblicuidad de los ejecutivos de carrera choca con la aceleración y frontalismo de los ejecutivos políticos.

La cuestión es extremadamente problemática y le dedicamos el siguiente apartado, analizando el SES en cuanto intento de establecer una estructura de colaboración.

III. EL SES COMO ESTRUCTURA DE COLABORACION

Uno de los objetivos fundamentales que se pretende alcanzar

(53) Durante las administraciones JOHNSON y NIXON se registraron algunos intentos para formalizar estos grupos de trabajo en reuniones periódicas. Todos acabaron fracasando pues los asistentes cambiaban constantemente y finalmente cambiaban los ejecutivos que impulsaban las reuniones con lo que éstas desaparecían definitivamente (Cfr. HECLO, ob. cit., pp. 107-109).

(54) Cfr. Notes.. for Presidential Appointees, p. 6.

con la instauración del Servicio Ejecutivo Superior es la creación de una estructura de verdadera colaboración entre los ejecutivos de carrera y los de designación política (55). Según Toni MARZOTTO, Carolyn BAN y Edie GOLDENBERG el SES se ha diseñado para incrementar la sensibilidad de los ejecutivos de carrera a la dirección política de las agencias (56), pero este diseño no se ha hecho fortaleciendo directamente el poder del Presidente sino cambiando la naturaleza de la relación entre los ejecutivos de carrera y los de designación política.

La mayor sumisión de los ejecutivos de carrera a la dirección política conduce a una mayor politización de la Administración pero se trata de una politización que, según señala Jean RIVERO en su síntesis sobre la situación de la función

(55) Cfr. PRESIDENT'S REORGANIZATION PROJECT (Dwight A. INK, Executive Director): Personnel Management Project. Vol. 1: Final Staff Report. GPO, Washington D.C. 1977, pp. 186 y sgtes.

(56) Aunque el concepto de "responsiveness" es antiguo, los autores señalan la escasez de definiciones y se toman el loable esfuerzo de proponer una: "la sensibilidad frente a la dirección política se define por un esfuerzo realizado de buena fe por el ejecutivo de carrera para alcanzar las metas y directrices políticas señaladas por el superior político. La sensibilidad no es la simple ejecución directa de mandatos sino que implica más bien un proceso de relación en el que el ejecutivo de carrera proporciona una información al político que le ayudará a clarificar sus objetivos y que incluye la exposición de las opciones disponibles, explicando la posibilidad técnica, política o fiscal de cada opción y, en algunos casos, haciendo una recomendación específica. Una vez que el político se decide por una opción y los métodos para realizarla, el ejecutivo "sensible" la lleva a cabo, esté o no personalmente de acuerdo con su acierto" (Controlling the Bureaucracy: Will SES Make A Difference? Office of Personnel Management 1981. El trabajo fue difundido pero no ha sido publicado).

pública en los países europeos, responde a una evidente necesidad, pues los Gobiernos en el poder necesitan tener servidores leales para ejecutar una política que constituye el mandato del pueblo soberano (57).

Para lograr este control político en que se cifraba la colaboración, la reforma se encontró con una serie de obstáculos y para superarlos se intentan abrir diversas vías de solución.

1. LOS OBSTACULOS

A/ LA SUMISION A UN PARTIDO

En los Estados Unidos, la subordinación del funcionario al político está condicionada de forma decisiva por las condiciones en que se designa al jefe del Ejecutivo. Estos procedimientos han conducido a la asimilación del ejecutivo político con la ideología del partido vencedor y no con la expresión de una voluntad gubernamental, como en las democracias parlamentarias tradicionales. Esta concepción se materializaba por la designación para los cargos superiores de personas que hubieran contribuido al éxito del candidato a la presidencia. Una vez en sus puestos, aquéllos los utilizarían para reforzar el poder de su partido lo cual ha conducido a escándalos tanto pretéritos como actuales pues, recientemente, se demostró que ciertas agencias otorgaban los contratos

(57) Jean RIVERO: La politique de choix des fonctionnaires en Europe. Rapport de Synthèse. Annuaire Européen d'Administration Publique, Volume 11, 1979, p. 333.

administrativos en función de las simpatías partidistas de las empresas (58).

El problema estaba por tanto en el oscurecimiento del hecho de que la subordinación del funcionario al político se orientara al beneficio del interés público pues los intereses de partido marcaban esta subordinación. Por otra parte, la interinidad de los ejecutivos políticos y su dificultad de identificación con los programas tradicionales de las agencias, empujaban a los ejecutivos de carrera a establecer vínculos más fuertes con el Congreso y los grupos de presión.

B/ LA SUMISION AL CONGRESO

Si la relación entre lo político y lo administrativo está condicionada por la elección del Jefe del Ejecutivo, también lo está igualmente por la división de poderes puesto que la Administración americana está sometida al control político directo del Congreso. Esta institucionalización del conflicto, ideada para impedir toda utilización arbitraria de la autoridad, ha favorecido la autonomía de la Administración pues cuando los funcionarios sienten las presiones políticas del Congreso y los grupos de intereses pueden "hacer pantalla" a la voluntad presidencial. Esto suscitaba la desconfianza de los Presidentes pues los funcionarios, gracias a su estabilidad y apoyados por sus clientelas y los Comités correspondientes del Congreso, podían desarrollar una política independiente.

(58) Ha sido el caso de la General Services Administration (GSA), agencia competente para el suministro de material e instalaciones a la Administración federal. La elección de contratistas se hizo en ocasiones en función de criterios electorales durante 1977.

El fenómeno ha sido denominado como "iron triangles" (59), o más recientemente como "issue networks" (60), para describir esta fuerte vinculación entre los funcionarios de carrera, los Comités del Congreso y los grupos de presión, que favorece a las tres partes implicadas. La cuestión es que estos vínculos condicionan con mucha mayor intensidad las fuentes de poder y las lealtades de los ejecutivos de carrera que sus relaciones jerárquicas con los ejecutivos de designación política, lo cual es posible por la intervención del Congreso en la determinación de los puestos superiores, en su protección y en el sistema global de administración de la función pública superior. Estas "redes" tienen una influencia crucial en la responsabilidad de los ejecutivos de carrera ante sus superiores políticos pues la superioridad jerárquica se difumina en cuanto poder ajeno a las lealtades de los "triángulos de hierro".

C/ SEGURIDAD EN EL CARGO

Los dos obstáculos anteriores se refieren a las relaciones externas de los ejecutivos. Ahora entramos a analizar los obstáculos derivados de su posición y funciones. El primero y quizás más tratado es la seguridad en los puestos que condiciona la irresponsabilidad. Raramente un ejecutivo de carrera sufre personalmente los efectos de su gestión, ya sea eficaz o negligente. Antes de la reforma, no se percibía

(59) Vid. J. LEIPER FREEMAN: The Policy Process. Random House, New York 1965 y Ernest GRIFFITH: Congress: Its Contemporary Role. University Press, New York 1961.

(60) Vid. Hugh HECLLO: Issue Networks and the Executive Establishment. En Anthony KING (editor): The New American Political System. The American Enterprise Institute, Washington D.C. 1978, pp. 87-124.

apenas la relación entre rendimiento y recompensa o entre rendimiento y sanción.

D/ ESPECIALIZACION TECNICA

Los ejecutivos de carrera son considerados como tecnócratas en sintonía con los valores y perspectivas de su profesión y no con la visión que sus superiores jerárquicos puedan tener del interés público. De hecho, la gran mayoría ostentan títulos académicos superiores y han sido formados para desempeñar profesiones concretas y especializadas. Estos especialistas pueden encontrar serias dificultades a la hora de desempeñar las funciones de dirección pública pues pueden tener una tendencia a considerar los problemas desde la perspectiva técnica, y por tanto susceptibles de soluciones técnicas, pasando por encima de las legítimas consideraciones de valores.

2. LAS VIAS DE SOLUCION

Frente al partidismo en la dirección, las lealtades externas con el Congreso y los grupos de presión, la irresponsabilidad y la excesiva tecnocratización, se intenta abrir vías de solución por los caminos de la neutralización de la Administración, la clarificación de la jerarquía administrativa, la evaluación de rendimientos y la formación de ejecutivos generalistas con visión de conjunto.

A/ NEUTRALIDAD DE LA ADMINISTRACION

Frente a la intromisión de cuestiones partidistas en el ámbito

administrativo, la reforma se propone otorgar una consideración autónoma a los ejecutivos de carrera lo que permite desarrollar una ética administrativa y que los ejecutivos de carrera participen en la toma de decisiones aportando su perspectiva institucional.

Por lo que respecta a la ética administrativa, de ahora en adelante un cierto número de ejecutivos tienen por función servir a un sistema establecido de gobierno y no a un partido: es el caso de los puestos del SES en que la imparcialidad se juzga imprescindible y son reservados por ello a los ejecutivos de carrera. Además se pretende institucionalizar la toma de decisiones dando responsabilidades de dirección a los ejecutivos de carrera. Se trata, en consecuencia, de instaurar un proceso de neutralización de la Administración, para que se convierta en un instrumento al servicio del político, pero un instrumento cuya naturaleza se transforma ya que no debe solamente aplicar las decisiones sino también prepararlas. Así es como se organizó el sistema durante el largo periodo de administraciones demócratas, 1933-1952, ya que la estabilidad política permitió a los Presidentes constituir una función pública homogénea en la que tenían confianza.

Según Nicole GAIN, en adelante, la neutralidad de la Administración se enuncia de la siguiente manera: es neutral una Administración políticamente subordinada al Poder Ejecutivo en cuanto institución y no al Presidente en tanto que representante del partido vencedor. Esta definición conduce a realizar una distinción entre los altos funcionarios de carrera sometidos a una obligación de lealtad institucional, es decir, comprometidos a aplicar honestamente las decisiones tomadas por la dirección política de su agencia; y los ejecu-

tivos reclutados en función de su lealtad política o por sus relaciones personales con los responsables de las agencias (61).

La fuente de inspiración parece doble pues, por un lado, se quiere transplantar la neutralidad de la Administración según el modelo inglés y, por el otro, se pretende mantener un grupo de funcionarios políticamente comprometidos con el Presidente, lo cual recuerda las soluciones al control político de la Administración en los países continentales (62).

B/ CLARIFICACION DE LA JERARQUIA ADMINISTRATIVA

Las lealtades establecidas entre los lados de los "triángulos de hierro", que condicionaban la obediencia externa en detrimento de las directrices jerárquicas, se sustentaban en las competencias que tenía el Congreso sobre la gestión de la función pública superior. En el ejercicio de estas competencias, el Congreso establecía diversos sistemas de administración, situaba y distribuía el número de puestos y regulaba diversos sistemas de remuneración. Por ello, los ejecutivos de carrera veían en los congresistas su principal apoyo vinculándose más con éstos que con sus superiores jerárquicos. Por otra parte, estos vínculos eran de difícil debilitamiento por la imposibilidad que los directivos tenían de trasladar a los ejecutivos.

Con la instauración del SES cambia sustancialmente este esquema pues se establece un único sistema de administración

(61) Nicole GAIN: La Réforme de la haute fonction publique aux Etats-Unis: Le Senior Executive Service. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, 1981-6, p. 1586.

(62) Ambas soluciones, la británica y la continental (sobre todo en España y Francia) son expuestas por RIVERO, ob. cit., pp. 333-334.

y los puestos son situados y distribuidos por las agencias sin más limitación que el tope de puestos establecido por el Congreso. Por otra parte, los directivos políticos pueden trasladar fácilmente a los ejecutivos pues, al disponer éstos de un estatuto personal en una estructura sin grados, pueden ser trasladados a la mayoría de los puestos del SES dentro de cada agencia.

Previendo la posibilidad de abusos se busca un equilibrio en la relación político-administrativa, señalando la barrera de los 120 primeros días posteriores a la designación de un superior político en que éste no puede trasladar a sus subordinados y posteriormente, tanto el establecimiento de los principios del sistema de méritos como las funciones de control de la Junta de Protección del Sistema de Méritos y de su Consejo Especial, garantizan el sometimiento de las decisiones a la legalidad.

De esta forma, otorgando a los directivos de las agencias las competencias para situar los puestos, controlar los destinos y reclutar nuevos miembros, el SES debe facilitar la clarificación y el fortalecimiento de la cadena de mando administrativa en cuyas relaciones se hace posible la responsabilidad del ejecutivo de carrera a la dirección política.

C/ EVALUACION DE RENDIMIENTOS

El instrumento más importante para incrementar la responsabilidad de los ejecutivos quizás sean los nuevos sistemas de evaluación de rendimientos. Todos los ejecutivos deben establecer de acuerdo con sus superiores los criterios por los que será juzgado su rendimiento según los "elementos

críticos" de su trabajo. Como señalan MARZOTTO, BAN y GOLDENBERG este instrumento debe acrecentar la responsabilidad de los ejecutivos de carrera ante sus superiores políticos (63). Sin embargo, no se hace tanto hincapié en que también debe acrecentar la responsabilidad de los ejecutivos políticos encuadrados en el SES y que también son evaluados. Este hecho reviste también una gran importancia pues, como subraya HECLLO, la Casa Blanca nunca ha dispuesto de un procedimiento para controlar sistemáticamente la actuación de los agentes que ha designado una vez que se incorporan a sus puestos (64).

Los sistemas de evaluación de rendimientos pueden aumentar la responsabilidad de las siguientes formas (65):

Primera: Clarificando la definición de las metas y fines de cada organismo, competencia de los directivos políticos, y que se concreta en los objetivos que debe alcanzar cada ejecutivo en su trabajo. Quizás por primera vez los ejecutivos de carrera y sus superiores políticos se han reunido para determinar las prioridades, las metas y los criterios para evaluar el trabajo de cada uno y por tanto el rumbo del trabajo común.

Segunda: los sistemas de evaluación conllevan instrumentos positivos y negativos para fomentar la responsabi-

(63) Ob. cit. p. 6.

(64) A Government of Strangers..., ob. cit. p. 92.

(65) Seguimos en este punto el trabajo de MARZOTTO, BAN y GOLDENBERG, pp. 7-9.

dad y el rendimiento. Los positivos incluyen incentivos monetarios y la concesión de años sabáticos para completar la formación. Entre los negativos están la posibilidad de traslados, la disminución del sueldo y la posible pérdida de la condición de miembro del SES.

Tercera: como resultado de la fijación de los sistemas de evaluación los ejecutivos políticos disponen de un mayor caudal de información sobre la situación de cada agencia ya que por este procedimiento se puede analizar la eficacia de cada método en la consecución de objetivos y determinar en qué unidades se encuentran los problemas para alcanzar los objetivos globales.

Cuarta: de todo lo anterior también debería resultar una mejor comunicación vertical entre los estratos jerárquicos de las agencias. Según se definen los objetivos de cada nivel, éstos se van haciendo más concretos y específicos y cada escalón es responsable de alcanzar unas metas. Dentro de este sistema, la información debe transmitirse con claridad hacia abajo y hacia arriba pues los objetivos difusos o poco realistas serían rechazados desde abajo para su reconsideración en los estratos superiores.

D/ FORMACION DE CUADROS ADMINISTRATIVOS DE DIRECCION

Finalmente nos encontramos con el obstáculo de la especialización técnica de los ejecutivos de carrera que la reforma pretende superar mejorando la capacidad profesional de los funcionarios superiores. El primer instrumento es el mismo

diseño de la estructura del Servicio con el que se pretende estimular y desarrollar un esquema de valores compartidos por todos los ejecutivos: los puestos encuadrados son los que tienen funciones de dirección, excluyéndose aquellos que únicamente tienen un carácter de especialización técnica y que son desempeñados por científicos o investigadores. Además, los funcionarios que se propongan incorporarse al Servicio deben seguir un plan de formación especial de 18 meses de duración, mientras están en el grado GS-15, que es una mezcla de entrenamiento sobre el terreno y sesiones teóricas, y en el que se intenta fomentar una perspectiva global del trabajo al servicio de la Administración, estableciendo relaciones entre ejecutivos de diversas agencias que serán de utilidad en el futuro.

La Oficina de Dirección de Personal también se esfuerza por establecer estas relaciones entre ejecutivos de distintas agencias organizando Conferencias en las que se reúnen los ejecutivos de una región o de todo el país con algunos directivos políticos, ha fomentado la creación de la Senior Executive Association (SEA) y distribuye un buen número de publicaciones que informan a los ejecutivos sobre cuestiones relativas a sus funciones de dirección, señalando perspectivas globales y transmitiendo información sobre los proyectos desarrollados en las distintas agencias o regiones.

Un medio importante para la formación de estos cuadros de ejecutivos generalistas es la facilidad que proporciona el Servicio para la movilidad entre diferentes agencias y para el reclutamiento de ejecutivos del sector privado. Esta mayor movilidad impide el enfeudamiento de determinadas agencias y programas en poder de ejecutivos inamovibles que podrían desarrollar alianzas externas, a la vez que, proporcionando

un conocimiento más amplio de las actividades administrativas, fomenta un esquema más amplio de conocimientos y valores.

3. CONCLUSION

En definitiva, la reforma pretende mejorar la capacidad y eficacia de la función pública superior que se veía entorpecida por la falta de colaboración entre los ejecutivos de carrera y los de designación política. Para lograr esta colaboración se crea una estructura unitaria que modifica la antigua relación alterando la posición y dinámica de los dos sectores.

Por lo que respecta al sector político, se otorga a los directivos los instrumentos para ejercer un control político efectivo por la vía de la determinación de puestos, traslados, evaluación de rendimientos, etc. que deben reforzar su posición de supremacía jerárquica en detrimento de las intromisiones del Congreso y de la independencia de algunas esferas administrativas.

En cuanto al sector administrativo, se pretende que influya en las tareas de dirección aportando su perspectiva institucional. La concesión de un estatuto personal a los ejecutivos de carrera confiere carácter neutral a sus puestos permitiéndoles desempeñar cargos de responsabilidad sin tener que dimitir con el cambio de administración presidencial. Se concede así una autonomía a lo administrativo en detrimento de la politización partidista y en beneficio del control político institucional del Poder Ejecutivo. Por ello se pretende crear cuadros superiores de dirección que conozcan a fondo las peculiaridades de su trabajo al servicio del interés general

pues, como subraya Nicole GAIN, los hombres que vienen del exterior conocen mal el funcionamiento de la Administración y en particular el papel del Congreso; tampoco saben apreciar las diferencias esenciales entre la responsabilidad en el sector público y en el privado, en especial las reglas de la contabilidad pública, el derecho a la información de los ciudadanos y del Congreso y, en definitiva, la necesidad de garantizar la imparcialidad de la Administración (66).

(66) Ob. cit., p. 1589.

273

CAPITULO QUINTO:

EL ESTATUTO DE LA FUNCION PUBLICA SUPERIOR

Antes de la aprobación de la Civil Service Reform Act no existía una consideración jurídica propia de la función pública superior, pues no había ningún elemento de conexión entre los altos funcionarios federales. Su régimen estatutario era, en líneas generales, el establecido para la función pública federal y las peculiaridades existentes variaban en cada agencia que había comenzado a desarrollar un sistema especial de administración para sus ejecutivos superiores.

La reforma de 1978 supone un nuevo planteamiento porque significa una consideración separada de la función pública superior, configurada en el SES, y establece un auténtico estatuto para los ejecutivos superiores.

Nos centraremos su stancialmente en la exposición de los derechos y deberes de este estatuto regulado en el Título IV de la ley ya que es en la actualidad el vigente para la mayoría de las agencias de la Administración Federal y para el resto, constituye el parámetro al que han de aproximar en lo posible sus sistemas de administración del personal superior.

Según la definición de GARCIA TREVIJANO "un estatuto es una norma o conjunto de normas (unitarios o dispersos) que regulan la vida profesional de los funcionarios en sentido estricto, garantizando sus derechos frente a la Administración y estableciendo sus obligaciones frente a ella y

frente a terceros" (1). Las disposiciones de la ley se adecúan perfectamente a este esquema y pueden ofrecer un especial interés pues como destaca el mismo autor "este último aspecto (el establecimiento de las obligaciones frente a la Administración y frente a terceros) ha sido relegado a olvido por que los estatutos se han conquistado mas que otorgado" (2). En efecto, el estatuto de la función pública superior tal como se establece la CSRA, no es una conquista sino un intento por parte de la Presidencia y del Congreso de mejorar las condiciones de legalidad y eficacia en que se desenvuelven los ejecutivos superiores y, en este sentido, a la vez que se reconocen derechos, se intentan establecer técnicas para una mayor exigencia de las obligaciones profesionales.

La ley no establece un esquema sistemático al regular el estatuto pero ofrece los aspectos más importantes de éste que se expondrán aquí lo más claramente posible: incorporación, formación y perfeccionamiento, evaluación de rendimientos, derechos económicos, procedimiento sancionador, traslados y separación del servicio.

1. INCORPORACION

Las disposiciones que dedica la ley a esta materia pueden sistematizarse en tres apartados: disposiciones generales,

(1) José Antonio GARCIA-TREVILJANO FOS: Tratado de Derecho Administrativo Tomo III, Vol. I. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1970, p. 86.

(2) Ibidem.

criterios para la selección de ejecutivos de carrera y su período de prueba, y criterios para el reclutamiento de ejecutivos no de carrera y temporales.

1. DISPOSICIONES GENERALES

La ley no establece requisito alguno de capacidad para la incorporación del SES. Obviamente se dan por supuestos los requisitos generales de capacidad que, como la nacionalidad americana, se exigen para desempeñar cargos públicos, pero queda un amplísimo margen de discrecionalidad en lo referente a la edad, titulación académica o experiencia administrativa. No se exige ni siquiera la condición de funcionario para ser reclutado como ejecutivo de carrera pues, como veremos más adelante un 15% de estos puestos pueden ser cubiertos por personas procedentes del sector privado o de las Administraciones estatales o locales.

Las competencias en materia de reclutamiento corresponden de modo sustancial a los Departamentos y agencias de la Administración federal pues estos organismos determinan el número de puestos, su calificación como generales o reservados, los criterios para cubrirlos llevan a cabo los procedimientos de selección de los candidatos. También corresponden competencias importantes a la Oficina de Dirección de Personal cuya misión es controlar la adecuación de los actos de las agencias a la legalidad, orientando por medio de directrices algunas materias específicas como los criterios de selección de los ejecutivos de carrera. Además, la ley ha pretendido salvaguardar la independencia de estos organismos frente al control directo de la Casa Blanca estable-

ciendo que ninguna cuestión en materia de reclutamiento estará sometida, directa ni indirectamente a la revisión o aprobación de la Executive Office of the President (3).

También con carácter preliminar la ley establece una norma de seguridad para garantizar la profesionalidad del servicio: no más del 30% de los puestos del SES pueden ser cubiertos por ejecutivos que no cuenten con cinco años de servicios continuados anteriores a su nombramiento para incorporarse al Servicio. La única excepción prevista para vulnerar este "margen de seguridad" es que el Presidente demuestre ante el Congreso que esa limitación dañaría en una situación concreta la eficacia de la Administración federal (4).

Finalmente, hay que señalar que las normas que se expondrán a continuación no se aplicaron en la instauración del Servicio, por el contrario, se siguió el criterio de la conversión: los ejecutivos que ocupaban puestos clasificados dentro del SES tuvieron la oportunidad de incorporarse al Servicio, sin cambiar de puesto, pasando a ser ejecutivos de carrera, no de carrera o temporales en puestos generales o re-

(3) Cfr. U.S.C. 5. Secc. 3392 (a) y (d).

(4) Cfr. Secc. 3392 (b). Hay que tener en cuenta que como los nombramientos no de carrera o por plazo limitado sólo pueden constituir el 15% del SES, de la norma anterior resulta que el 15% restante, hasta llegar al 30% previsto puede ser cubierto por personal no de carrera (o con experiencia inferior a 5 años) que se incorpora como ejecutivos de carrera.

servados según el tipo de puesto que ocuparan con anterioridad. El 98,5% de los ejecutivos optó por incorporarse al Servicio y el resto no sufrió perjuicios pues sus derechos quedaron garantizados al mismo nivel del puesto ocupado anteriormente (5).

2. RECLUTAMIENTO DE EJECUTIVOS DE CARRERA

Esta cuestión reviste una especial importancia ya que los ejecutivos de carrera constituyen el 85% del Servicio Ejecutivo Superior. Sin embargo, esta preponderancia no significa facilidad de acceso al Servicio para los funcionarios de carrera pues como señalan COHN y FISHER sólo uno de cada cuatro funcionarios en el nivel GS-15 puede incorporarse al Servicio (6).

A/ PROCESO DE SELECCION

Cada agencia debe establecer un programa de reclutamiento de ejecutivos superiores con estatuto de ejecutivos de carrera según sus circunstancias y necesidades para incorporar tanto funcionarios de carrera como otras personas ajenas a la Administración y cuyas calificaciones profesionales puedan beneficiar a la función pública superior.

Para aplicar este programa, cada agencia ha de constituir una o más Executive Resources Boards que serán los organismos

(5) Civil Service Reform Act, Secc. 413

(6) Barbara COHN y Darleen FISHER: The Senior Executive Service: How do you get there from here?. Management Vol. 2. nº 1, Winter 1981 p. 2.

competentes en cada agencia para llevar a cabo las funciones de selección y administración de los ejecutivos superiores por concurso de méritos. Estas Juntas se componen de ejecutivos políticos y de carrera nombrados por el Director de cada agencia y vienen a ser la espina dorsal del SES por las funciones que desempeñan (7). En materia de reclutamiento las Juntas -aplicando los criterios prescritos por OPM- seleccionan a los ejecutivos que han de cubrir cada puesto y elevan su propuesta al Director de la Agencia respectiva.

Las propuestas de las Juntas de cada agencia deben ser revisadas por la Cualification Review Board de OPM para garantizar que se ajustan a los criterios y procedimientos de selección prescritos. Mas de la mitad de los miembros de esta Junta de Revisión deben ser ejecutivos de carrera y son nombrados por el Director de la Oficina teniendo en cuenta su conocimiento de los campos en que se realizan los nombramientos. Los criterios de mérito que se tienen en cuenta para la aprobación de un nombramiento son:

- a. La experiencia demostrada en tareas de dirección.
- b. La participación en un curso de formación y perfeccionamiento dirigido por OPM.
- c. La flexibilidad necesaria para autorizar el nombramiento de candidatos cualificados, aunque no hayan trabajado en la Administración federal o concurren en ellos otras circunstancias que, sin esta cláusula,

(7) Dick BLUM: The Executive Resources Board. Office of Personnel Management, Washington D.C. 1981.

hicieran imposible su nombramiento (8).

El hecho de que la única competencia de OPM en el proceso de reclutamiento sea la revisión de calificaciones a posteriori supone una notable agilización y descentralización de competencias frente a la situación anterior en la que la CSC era la encargada de realizar la mayoría de las actuaciones, lo cual suponía una notable rigidez y falta de conocimiento de las necesidades y circunstancias propias de cada agencia.

B/ PERIODO DE PRUEBA

El nombramiento de un candidato como ejecutivo de carrera sólo es definitivo una vez superado el período de prueba de un año (9). Durante este período, el rendimiento del ejecutivo debe ser evaluado especialmente para comprobar su capacidad de ejercer las funciones específicas del puesto. Antes del transcurso del año el ejecutivo podría ser separado, sin ninguna formalidad, si se comprueba su incapacidad; aunque también se podría optar por proporcionarle medios adicionales de formación. En todo caso, el ejecutivo que no superase el período de prueba tiene garantizado el retorno al puesto ocupado anteriormente.

Este período de prueba es un instrumento de gran utilidad para conseguir una función pública superior eficaz pues

(8) Cfr. Secc. 3393.

(9) Este período es el segundo que deben realizar los ejecutivos de carrera pues todo funcionario al entrar en la Administración federal debe superar un período de prueba de un año tras el cual es nombrado con carácter definitivo.

no existe otro medio para comprobar que un funcionario puede ejercer con eficacia funciones de dirección. Por otra parte, supone evitar un buen número de problemas pues, una vez que el nombramiento de un ejecutivo es definitivo, su separación del Servicio puede dar lugar a una serie casi interminable de recursos mientras que durante el período de prueba su separación queda a la total discrecionalidad de sus superiores, sin que el ejecutivo tenga derecho alguno de reclamación pues la ley establece que esta decisión no tiene carácter de sanción.

Martine LAMARQUE ha escrito, refiriéndose a este sistema de acceso a los puestos superiores, que bien podrían inspirar una eventual reforma de la función pública en Francia (10).

Los ejecutivos que se incorporaron al Servicio inicialmente, por la conversión de sus puestos, no tuvieron que superar este período de prueba y los ejecutivos que lo superen no tienen que volverlo a pasar aunque cambien de puesto o incluso de agencia (11).

3. RECLUTAMIENTO DE EJECUTIVOS NO DE CARRERA Y TEMPORALES

La ley se limita a establecer que las agencias deben de-

(10) La Réforme de la fonction publique fédérale aux U.S.A.
Annuaire Européen d'Administration Publique, Volume
1, 1978, p. 715.

(11) Cfr. Raleigh NEVILLE: The Probationary Period. Management
Vol. 1, No. 2, Winter 1980, pp. 8-10.

terminar los requisitos personales necesarios para cubrir estos puestos y que cada ejecutivo nombrado debe reunirlos efectivamente. En la práctica, los nombramientos de ejecutivos no de carrera son el medio de acceso del personal de designación política y su reclutamiento es facultad discrecional del Director de cada agencia. Sin embargo, el reclutamiento de los ejecutivos temporales (por un año y medio o tres años) requiere en cada caso la previa autorización de la Oficina de Dirección de Personal (12).

II. FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO

En una Administración que asume misiones cada vez más importantes para el buen orden del cuerpo social, la capacitación de los funcionarios, y en especial de los funcionarios superiores, se convierte en una cuestión transcendental. Ya Alexander HAMILTON había escrito algo que los administradores americanos siguen teniendo presente: "un gobierno con mala ejecución, sea lo que sea en la teoría, será en la práctica un mal gobierno" (13). La creciente necesidad de una Administración respetuosa de las leyes, eficaz y económica ha llevado a los responsables de la Administración federal a prestar una atención primordial al perfeccionamiento de los funcionarios. Tal perfeccionamiento es,

(12) Cfr. Secc. 3394.

(13) The Federalist No. 70. Edición de la Modern Library. New York, p. 454.

a la vez, un derecho de éstos, en cuanto medio imprescindible para desarrollar su carrera, y un deber, en tanto elemento indispensable para evitar la rutina burocrática y la ineficacia.

En la Administración norteamericana no se distingue entre formación y perfeccionamiento lo cual es coherente con el antiguo prejuicio de no vincular la función pública a un nivel educativo que la hiciera elitista. El prejuicio ha sido superado pero se mantiene un sistema que presenta notables diferencias frente a los sistemas europeos -incluido el británico- y que en lo sustancial se centran en un diferente planteamiento de la formación universitaria que ya fue expuesto por LOPEZ-RODO: mientras en los países europeos la formación universitaria para la Administración ofrece unos conocimientos generales tendentes a una buena formación humana y cultural que será completada dentro del servicio por la concreta especialización que presta el perfeccionamiento, en los Estados Unidos se tiende desde el principio a una concreta formación profesional y especializada siendo, con frecuencia, la misión del perfeccionamiento proporcionar un campo más general de conocimientos y aptitudes (14).

En la concreta exposición de la formación y perfeccionamiento de los ejecutivos superiores nos centraremos en el plantea-

(14) Laureano LOPEZ-RODO: Perfectionnement des fonctionnaires européens: rôle des établissements d'enseignement. Colloque international sur la formation et le perfectionnement des fonctionnaires européens. Sarrebrück 1956. pp.37-38.

miento que se hace de la cuestión, en sus objetivos y finalmente en sus modalidades.

1. PLANTEAMIENTO

Como destaca Gerard CONAC, hasta la segunda mitad del siglo XX los problemas de la formación de los funcionarios fueron escasamente atendidos en la Administración federal que se guiaba por un espíritu de rentabilidad inmediata y en la que no existía una concepción de la función pública permanente: la única preocupación era la organización y el reclutamiento, pues la función pública no consistía más que en una estructura de puestos que simplemente había que cubrir con el personal disponible mejor capacitado. En esta estructura, la jerarquía de empleos no se consideraba como una escala en la que el funcionario, reclutado en los niveles inferiores, iría ascendiendo hasta su jubilación, debido a la gran movilidad laboral. Por tanto, la formación no era considerada como responsabilidad de la Administración ni tampoco como derecho o como deber de los funcionarios (15).

Las circunstancias por las que atraviesa la Administración tras la Segunda Guerra Mundial van a modificar notablemente este planteamiento. La Administración se convierte en un agente de transformación social asumiendo misiones cada

(15) Cfr. Le perfectionnement des fonctionnaires dans l'Administration fédérale des Etats-Unis. Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, n° 11, Jul-Sept. 1969, p. 25.

vez más complejas; los imperativos de la dirección y del progreso tecnológico, y la necesidad de funcionarios permanentes llevan a denunciar esa excesiva movilidad de la función pública por el perjuicio que ocasiona a la continuidad y estabilidad del servicio público. De esta forma comienza a instaurarse un sistema de función pública permanente y profesionalizada cuya constante formación es un elemento imprescindible para cumplir las misiones encomendadas.

El punto de partida de este nuevo planteamiento se encuentra en una ley aprobada por el Congreso en 1958: La Government Employees Training Act (16), cuya idea fundamental es que la formación permanente de los funcionarios es imprescindible e impone a los responsables de la Administración las obligaciones concernientes al perfeccionamiento de sus agentes. Para ello, autoriza a las agencias para que fomenten la participación de los funcionarios en cursos de perfeccionamiento organizados tanto por la Administración como por las Universidades u otras instituciones, previniendo partidas presupuestarias para satisfacer los gastos que ocasionen estas actividades. En base a esta autorización, varios miles de funcionarios han vuelto a las Universidades para realizar cursos superiores y se cifra en varios millones el número de participantes en los cursos organizados por la misma Administración.

La reforma de 1978 establece los criterios para el perfeccionamiento de los ejecutivos superiores partiendo de la base de que es imposible lograr una función pública superior competente sin una formación específica y continuada.

(16) Public Law, 85-507. 7 de julio de 1958.

Se asigna a la Oficina de Dirección de Personal la responsabilidad de organizar cursos de acceso al SES y cursos de perfeccionamiento para su miembros, mientras que la misma ley de reforma contempla la posibilidad de conceder años sabáticos a los ejecutivos superiores para su perfeccionamiento (17).

2. OBJETIVOS

La ley de 1958 señala la justificación y precisa los objetivos de la política de formación y perfeccionamiento para la función pública.

Los motivos económicos y financieros del perfeccionamiento parecen haber sido determinantes en la intención de los autores de la ley pues aquél se considera sobre todo como una inversión: se trata de promover la eficacia de los servicios, disminuir el coste de las actividades administrativas, mejorar el ejercicio de las competencias, garantizar un mayor rendimiento en la gestión de los asuntos públicos y asumir en la Administración las mejores técnicas de organización y dirección adoptadas por el sector privado y por el sector público. Los autores de la ley intentan igualmente que esta nueva política frene la movilidad (turnover) y contribuya a cons-

(17) Estos periodos de formación pueden durar hasta once meses y los ejecutivos han de contar con siete años de servicios prestados en cargos superiores, pudiendo realizar durante el año sabático estudios o trabajos no remunerados (Cfr. secc. 3396).

En el Coloquio de Estocolmo, organizado por el I.L.C.A., sobre la función pública superior en los países europeos (marzo de 1982) se advirtió que la concesión de años sabáticos cubre una verdadera necesidad de formación de los funcionarios superiores, aunque se veía muy difícil la posibilidad de su instauración (Cfr. Tore MODEEN: Le recrutement aux échelons supérieurs de l'administration centrale en Europe Occidentale. R.I.C.A. Vol XLIX-1983. N° 1, p. 61).

tituir un grupo de funcionarios permanentes, competentes y eficaces, capaces de asimilar los nuevos conocimientos científicos y técnicos adaptándolos a las circunstancias propias del servicio público.

Inicialmente y en aplicación de estos principios, la formación se orientó de una forma funcional: no se trataba simplemente de elevar el nivel cultural de los funcionarios sino de proporcionar los conocimientos y aptitudes necesarios para desempeñar los cargos de forma más eficaz en la línea de una progresiva especialización. Puede advertirse en este enfoque una consideración prioritaria de los puestos de trabajo y sus funciones en detrimento de la formación del funcionario que queda relegada a un segundo plano.

Este planteamiento irá evolucionando hacia una consideración primordial de la formación del funcionario que permita a éste desarrollar su carrera y servir en distintos puestos y en distintas agencias. Así, en 1966 el Presidente JOHNSON constituyó un grupo de trabajo compuesto por once personalidades -the Presidential Task Force on Career Advancement- para estudiar el problema de*informe, Investment For Tomorrow. el grupo recomendaba el perfeccionamiento sistemático y continuado de los ejecutivos de forma que pudieran ocupar los puestos superiores desempeñando funciones de carácter general.

En la reforma de 1978 el énfasis se pone decididamente en la formación de los ejecutivos de manera que puedan trabajar como generalistas y no para que desempeñen mejor las funciones de un puesto concreto. Para ello, se establece

* los cuadros superiores de la Administración y su formación.
En su

que cada ejecutivo disponga de un plan personal de formación elaborado por él y sus superiores en el que se contemplen su experiencia y aptitudes, las metas que desea alcanzar y los cursos que debe seguir para completar sus conocimientos y aptitudes (18). También se ha hecho hincapié en que las Executive Resource Boards constituidas en cada agencia, tengan un programa de formación para los funcionarios que puedan incorporarse al SES y para el perfeccionamiento de los ejecutivos ya incorporados al Servicio (19).

Se ha dado a este objetivo una importancia primordial pues, en una época de crisis económica, el perfeccionamiento de los ejecutivos se considera -tanto en el sector público como en el privado- una de las inversiones más rentables para aumentar la eficacia y disminuir los costes (20).

3. MODALIDADES

En los Estados Unidos, como destaca Ernest ENGELBERT,

(18) Cfr. OPM: Developing Executive and Management Talent. A Guide to OPM courses, fellowships and developmental assignments. GPO, Washington D.C. 1980.

(19) Vid. OPM: Executive Development and the Senior Executive Service. GPO, Washington D.C. 1979.
Esta misión de las ERB ha merecido la máxima atención e incluso el Presidente CARTER dirigió un Memorandum a los Directores de los Departamentos y agencias para que le prestaran su máximo apoyo.

(20) Vid. John V. FOSSUM: Executive and Management Development in the Federal Service. Comunicación a la International Personnel Management Association Conference, Hershey, Pennsylvania 1974 y Roger RICKLEFS: More Executives Take work-related courses to keep up, advance. The Wall Street Journal, 3 de marzo de 1980 entre otras aportaciones de interés.

ha existido una tendencia creciente a considerar el trabajo al servicio de la Administración Pública como una profesión, de lo cual se ha derivado el compromiso de las Universidades y de la Administración para proporcionar los conocimientos y aptitudes necesarias para desempeñar esa profesión con eficacia (21). Las modalidades en que se imparte esta formación son variadísimas pues ha existido un gran espíritu de iniciativa respecto de esta cuestión. Señalaremos, por tanto, las más importantes con relación a la función pública superior.

A/ LA FORMACION UNIVERSITARIA PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA

Las Universidades intervienen tanto en la formación como en el perfeccionamiento de los ejecutivos y las variantes de los programas académicos que ofrecen son de una diversidad inusitada por el principio de libertad que impera en el sistema educativo norteamericano. Algunas instituciones académicas se anticiparon con mucho a la Administración en la oferta de una formación específicamente administrativa (22), pero es a partir de los años 60 cuando los cursos

(21) Recent developments in Public Administration education in the United States: en Yves CHAPEL (editor): La préparation aux fonctions publiques administratives. Editions Cujas, Paris 1981 p. 400.

(22) La Kennedy School of Government en la Universidad de Harvard, la Woodrow Wilson School of Citizenship and Public Affairs en la Universidad de Princeton y la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs en la Universidad de Syracuse, comenzaron a impartir programas académicos para funcionarios antes de la aprobación de la Training Act.

sobre esta materia se multiplican llegando incluso a despreciarse por el desconcierto que tal variedad producía y por la falta de calidad de algunos programas.

La constitución en 1970 de la National Association of Schools of Public Affairs and Administration marca un hito en el proceso de sedimentación de estas disciplinas al instaurarse unos criterios mínimos de homologación y nivel científico. Desde entonces, es cada vez más frecuente que el personal que se incorpora a la función pública en los grados medios o superiores haya obtenido un Bachelor o un Master en Administración Pública o en disciplinas similares.

Pero si esta formación universitaria es importante, presenta mayor trascendencia respecto de los ejecutivos superiores su perfeccionamiento mediante programas académicos universitarios, años después de haberse graduado. Rowland EGGER ha destacado (23) que la ausencia de una "administrative class" al estilo británico en la Administración federal llevaba a que los ejecutivos de carrera dispusieran de una alta capacitación técnica especializada, por su identificación con una agencia y con programas concretos, pero adolecieran de una falta de formación como generalistas.

Según este grupo de ejecutivos iban desempeñando funciones de mayor responsabilidad se hacía necesaria una formación general en la que han jugado un papel importante las Universidades, pues los ejecutivos vuelven a las aulas universitarias

(23) Civil Servants at Mid-Career: Management Training in American Universities. Public Administration vol. 54, Spring 1976 pp. 87-88.

para profundizar en el sistema político, la organización del Estado, las relaciones entre poderes y órganos constitucionales, etc. conviviendo con otra generación de estudiantes lo cual es otra experiencia no menos formativa. Se trata con estas actividades de familiarizar a los especialistas con el mundo de la teoría y de los principios, de los procesos políticos y administrativos considerados desde una perspectiva general que les facilite una consideración global y a la vez profunda de la Administración y del Estado en su conjunto. Es decir, los objetivos de este perfeccionamiento son obtener una mayor capacidad de reflexión y pensamiento que facilite la dirección intelectual y moral y el establecimiento de relaciones humanas de mayor calidad. Con este bagaje formativo se pretende, en definitiva, una mejor comprensión de los problemas políticos, económicos y sociales a los que se enfrentan las organizaciones administrativas que los ejecutivos dirigen.

También está orientada esta tarea de perfeccionamiento del personal superior hacia una mejor comprensión y planteamiento de los problemas éticos y morales que suscita el trabajo al servicio del interés general. En este sentido, se ha comprobado que los cursos de deontología profesional que imparten las Universidades no son suficientes para afrontar los dilemas que se plantean en los niveles superiores de la toma de decisiones y, por ello, con intensidad creciente, las cuestiones éticas son parte integrante de los cursos de perfeccionamiento que siguen los ejecutivos en las Universi-

dades (24).

Finalmente hay que destacar un fenómeno de interés: el protagonismo asumido por las Universidades en el perfeccionamiento de los ejecutivos ha llevado a la institución universitaria a una mayor toma de conciencia de los problemas que afronta la Administración Pública, y a tomar parte en la búsqueda de vías de solución. Esto hace que el contenido de las disciplinas tenga un marcado carácter práctico y que, a la hora de las reformas y grandes decisiones que afectan a la Administración, se tenga en cuenta la opinión de los sectores académicos (25).

B/ INICIATIVAS DE LA ADMINISTRACION FEDERAL

Desde 1958 la CSC y en la actualidad OPM han desarrollado una intensa labor en la organización de cursos y seminarios

(24) Vid. Stephen K. BAILEY: Ethics and the Public Service, en Roscoe C. MARTIN (Editor): Public Administration and Democracy. Syracuse 1965 pp. 283-298.

(25) Cfr. A. DERSIN: Quelles ecoles pour les managers publics. Le point 1979 aux U.S.A. Administration Publique. Revue du Droit Publique et de Sciences Administratives, Junio 1979, tomo 3 pp. 173-174.
También hay que tener en cuenta que, como ha podido observarse en la exposición de anteriores capítulos, destacados profesores universitarios asumen con frecuencia cargos de responsabilidad en la Administración.

destinados a proporcionar una formación continuada de los funcionarios. Desde 1978 esta labor se ha intensificado aún más pues, como vimos, las agencias tienen la obligación, por imperativo legal, de organizar los cursos necesarios para el perfeccionamiento de su personal.

Sin embargo, esto no pareció suficiente y desde principios de los años sesenta se planteó la necesidad de crear Escuelas de Administración. Expondremos sintéticamente la labor que realizan.

a) Los Executive Seminar Centers

El primero de estos Centros se creó en 1963 en Kings Point, Nueva York, por iniciativa de la CSC y de otros 44 Departamentos y agencias. Posteriormente se han creado otros dos en Berkeley, California y en Oak Ridge, Tennessee, para facilitar la asistencia de los funcionarios procedentes de las diversas zonas del país.

En estos Centros se imparten cursos de dos o tres semanas de duración dirigidos a los funcionarios de grado medio (GS 13-15) para comenzar a desarrollar los conocimientos y aptitudes necesarios para las tareas de dirección. Cerca de 2000 funcionarios participan cada año en estos seminarios.

b) El Federal Executive Institute

Fue creado por una Orden Presidencial de 9 de mayo de 1968 como Instituto para el perfeccionamiento del personal

superior de la Administración federal y depende de OPM, teniendo su sede en Charlottesville, Virginia. Imparte cursos de siete semanas de duración para grupos de 50 ó 60 personas en los que se pretende no sólo mejorar la capacitación de los ejecutivos sino también facilitarles un período de reflexión sobre su trabajo y una mayor capacidad crítica. Los cursos se orientan hacia una ampliación y profundización de los conocimientos y aptitudes de los ejecutivos en las áreas de las ciencias políticas, administrativas, financieras, etc. El objetivo es, en definitiva, proporcionar un cauce más para el perfeccionamiento de directivos generalistas capaces de servir en diversos Departamentos o agencias de la Administración federal.

El Instituto pretende ser un campus universitario para ejecutivos y dispone de un claustro permanente de profesores seleccionados entre los cuadros superiores de la Administración y de las Universidades. En sus diez primeros años de funcionamiento se graduaron en sus cursos cerca de 4000 ejecutivos y el Instituto está considerado como una institución sólida y eficaz en las tareas que realiza (26).

III. EVALUACION DE RENDIMIENTOS

Mientras en los países de régimen administrativo, por lo

(26) Cfr. OPM: The Federal Executive Institute. Bulletin. GPO, Washington D.C. 1981; VARIOS AUTORES: Federal Executive Institute Forum. The Bureaucrat. Summer/1979 pp. 2-55. G. Ronald GILBERT y John V. SAUTER: The Federal Executive Institute's Executive Development Programs. Public Personnel Management, nov-dec. 1979 pp. 407 415.

general, el cumplimiento de los deberes profesionales de los funcionarios se ha exigido principalmente por una técnica negativa como es el procedimiento sancionador, en Estados Unidos el deber profesional del funcionario ha sido considerado como una conducta a fomentar positivamente a través de la técnica de la evaluación de rendimientos, lo cual es debido a la constante preocupación de la Administración Pública por asumir las técnicas de organización y dirección desarrolladas con eficacia por el sector privado (27).

Por otra parte, la crisis económica ha replanteado la necesidad de obtener rendimiento de los fondos públicos y evitar su derroche o malversación. Además, como imperativo moral y de igualdad, lo mismo que se intenta establecer una equiparación entre las remuneraciones de los sectores público y privado también se pretende que las obligaciones y rendimientos sean equiparables (28).

Por ello, uno de los puntos más destacados de la CSRA son las nuevas normas sobre evaluación de rendimientos que se recogen en el Título II con carácter general para toda la función pública y cuyos criterios fundamentales

(27) Para una exposición histórica del desarrollo de estas técnicas y de su adopción por la Administración federal, vid. Joan C. McDONALD: An historical survey of performance rating systems in the Federal Service. Civil Service Commission Washington D.C. 1979.

(28) Cfr. U.S. CONGRESS (JOINT ECONOMIC COMMITTEE): Productivity in the Federal Government. A Staff Study. GPO. Washington 1979.

ya quedaron expuestos. Veamos ahora las disposiciones del Título IV relativas al Servicio Ejecutivo Superior.

1. DETERMINACION DE LOS CRITERIOS DE EVALUACION

En desarrollo de las disposiciones del Título IV, la Oficina de Dirección de Personal elabora reglamentos que fijan los criterios generales a los que han de someterse los sistemas particulares que establece cada agencia para la evaluación de su personal (29).

Los sistemas elaborados por cada agencia deben recoger los requisitos de rendimiento de cada puesto concreto que se determinan previa consulta de los superiores con el ejecutivo que ocupa ese puesto. La fijación de requisitos de rendimiento de cada puesto ha de tener en cuenta factores como:

1. Las mejoras en la eficacia, productividad y calidad del trabajo o servicio, incluyendo cualquier reducción significativa del papeleo.
2. Coste de la eficacia.
3. Oportunidad del rendimiento.
4. Indicaciones sobre la eficacia, productividad y calidad del rendimiento de los funcionarios a cargo del ejecutivo.

(29) Cfr. Seccs. 4312 y 4315.

5. Consecución de los objetivos sobre igualdad de oportunidades en el empleo (30).

Los sistemas de evaluación, elaborados teniendo en cuenta estos factores, tienen una vigencia temporal y sólo pueden ser aplicados durante el período para el cual se definieron los requisitos de rendimiento de los puestos.

Laurens DELPECH ha destacado que este sistema se basa en dos nociones claves: objetivos y participación. En efecto, es tal la complejidad de los problemas en la actualidad que sería ilusorio pretender resolverlos desde la cima de la jerarquía administrativa, sin asegurar la colaboración activa de todos aquellos que participan en el funcionamiento de la maquinaria administrativa. Por eso es necesario dividir el objetivo global en objetivos parciales, cuya definición se descentraliza al nivel de las agencias. En este escalón, todos los funcionarios participan en la elaboración de estos objetivos parciales por la definición de sus propias tareas y de los resultados que pueden esperarse de su gestión. Es el agregado de todas estas intenciones individuales lo que termina identificándose con el objetivo general de la

(30) Cfr. seccs. 4312-4313

Chester A. NEWLAND en su estudio Performance Appraisal of the Public Administrator: According to Which Criteria? ofrece una discusión sobre los criterios a elegir para la evaluación de los ejecutivos superiores así como una descripción de los criterios elegidos para la evaluación de los miembros del SES en la NASA (L'Administration Publique: Perspectives d'Avenir. Colloque International, Québec 27-31 de mayo, 1979).

Administración, prestándole así su fuerza y cohesión (31).

2. PROCEDIMIENTO DE EVALUACION

La evaluación del rendimiento de cada ejecutivo ha de hacerse al menos anualmente con sujeción a las normas de procedimiento que se expondrán a continuación.

En una primera fase, el rendimiento es calificado por el superior inmediato del ejecutivo, que debe otorgar uno de los distintos niveles de rendimiento, que pueden ser:

1. Uno o más niveles completamente satisfactorios.
2. Un nivel mínimamente satisfactorio.
3. Un nivel insatisfactorio.

La calificación del superior pasa a una Performance Review Board (junta de revisión de rendimientos), ante la cual el ejecutivo evaluado puede hacer las alegaciones que estime oportunas sobre la calificación realizada por su superior. La junta debe emitir un dictamen sobre la calificación del rendimiento del ejecutivo trasladándolo, para que decida en última instancia, al órgano superior de la agencia competente para realizar los nombramientos, calificaciones y destinos (las Executive Resources Boards junto con el director de la agencia).

(31) La diffusion des principes du management public dans l'Administration Américaine. L'exemple du Civil Service Reform Act de 1978. Revue Française d'Administration Publique N° 15 1980 pp. 136-137.

Los miembros de la junta de revisión de rendimientos deben ser nombrados de forma que se garantice la objetividad de las revisiones y, en el caso de evaluación de ejecutivos de carrera, más de la mitad de sus miembros deben ser también ejecutivos de carrera (32).

3. EFECTOS DE LAS CALIFICACIONES

El ideal de responsiveness al que los americanos están tan apegados debe impedir que los perfeccionamientos aportados al estatuto de la función pública federal conduzca a una rigidez excesiva de la maquinaria administrativa y a la aparición de una burocracia omnipotente. La búsqueda de la eficacia en la gestión de los servicios federales ha desembocado en la elaboración de un estatuto donde la calidad de las prestaciones de los funcionarios tiene consecuencias determinantes sobre su carrera (33).

De ahí que las calificaciones del rendimiento lleven aparejadas las siguientes consecuencias:

(32) Cfr. secc. 4314.

Según los estudios realizados hasta la fecha, los sistemas de evaluación se implantaron efectivamente en las agencias contando para su elaboración con la colaboración de los ejecutivos. Anualmente se han ido calificando los rendimientos y la mayoría de los ejecutivos opinan que las calificaciones otorgadas se corresponden con la realidad (Cfr. MERIT SYSTEM PROTECTION BOARD, Office of Merit Systems Review and Studies: Special Study on the Senior Executive Service, Washington 1981 y David T. STANLEY: Civil Service Reform in the United States Government, R.I.C.A. vol XLVIII, 1982 núm. 3-4, p. 309).

(33) Cfr. Martine LAMARQUE: La Réforme de la fonction publique fédérale aux U.S.A. Annuaire Européen d'Administration Publique, Volume I, 1978, p. 709.

- El ejecutivo de carrera que reciba una calificación del nivel completamente satisfactorio puede recibir una prima por rendimiento.
- El ejecutivo que reciba una calificación insatisfactoria podrá ser trasladado de puesto dentro del SES o separado del Servicio, pero si recibe dos calificaciones insatisfactorias en un periodo de cinco años deberá ser separado necesariamente.
- El ejecutivo que en un periodo de tres años consecutivos reciba dos calificaciones inferiores al nivel completamente satisfactorio deberá ser separado del Servicio (34).

La separación del Servicio por rendimiento insuficiente no legitima al ejecutivo interesado para entablar ningún tipo de recurso, únicamente se le concede el derecho a una audiencia informal ante la Junta de Protección del Sistema de Méritos. La ley intenta compensar esta cuasi indefensión disponiendo que la Oficina de Dirección de Personal deberá revisar periódicamente los sistemas de evaluación de las agencias comprobando su cumplimiento de las normas vigentes e imponiendo, si lo estima oportuno, medidas correctivas de obligado cumplimiento por las agencias. Además, el Comptroller General también deberá revisar los sistemas y los procesos de calificación para determinar si se ajustan a la legalidad, informando de sus conclusiones a OPM y a las Cámaras del Congreso (35).

(34) Cfr. secc. 4314

(35) Cfr. secc. 4312.

4. FINALIDAD DEL SISTEMA

La ley establece que los sistemas de evaluación de rendimientos tendrán los siguientes fines:

1. Permitir la evaluación precisa del rendimiento de cualquier puesto sobre la base de los requisitos establecidos en que se especifican los elementos críticos del trabajo.
2. Proporcionar criterios sistemáticos de evaluación de rendimientos de los ejecutivos superiores.
3. Proporcionar una base de elementos de juicio sobre los cuales se pueda decidir la permanencia de los ejecutivos en el Servicio y la concesión de recompensas (36).

Ahora bien, aunque la ley se limita a una consideración técnica de los fines de estos sistemas no hay que olvidar que también tienen una importante virtualidad política y así lo han señalado los autores (37). En este sentido, Nicole GAIN destaca que la ley consagra la autoridad de los directivos de las agencias pues estas medidas, aunque se presentan como técnicas, tienen de hecho una trascendencia política ya que tienden a asegurar el dominio de los jefes políticos sobre los servicios administrativos, otorgándoles nuevas armas jurídicas que reducen las garantías estatutarias del personal de carrera y en concreto su prerrogativa funda-

(36) Ibidem.

(37) Nos remitimos a lo ya expuesto en el análisis del Servicio como estructura de colaboración.

mental: la inamovilidad de que gozan (38).

Pero habría que observar también que, en previsión de que estos factores pudieran dar lugar a una manipulación política del Servicio, la ley establece que los ejecutivos no podrán ser evaluados en los 120 días siguientes al comienzo de una nueva administración presidencial y que las juntas de revisión de rendimientos, cuando revisen las calificaciones de ejecutivos de carrera, deben estar compuestas mayoritariamente por personal de carrera.

IV. REMUNERACION

La ley de reforma intenta encontrar un equilibrio estatutario entre los derechos y deberes de los ejecutivos superiores compensando la exigencia de rendimientos con incentivos económicos. Es una muestra más del propósito de introducir técnicas de gestión empresarial en el seno de la Administración federal que no ha estado exenta de críticas pues, según THAYER no está demostrado que las organizaciones empresariales alcancen una mayor eficacia haciendo depender los incentivos del rendimiento (39). Sin embargo, lo que decidió a los autores de la reforma a orientarse en esta dirección fue la evidencia de que en el sector público existe una conciencia mucho menor de que los funcionarios tienen

(38) La Réforme de la haute fonction publique aux Etats-Unis: le Senior Executive Service. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 1981-6, p. 1606.

(39) Cfr. Frederick THAYER: The President's Management Reforms: Theory X Triumphant. P.A.R. vol. 38, 1978, pp. 309- 314.

unos derechos por cumplir con sus obligaciones de la existente en el sector privado (40).

Existe en esta cuestión un problema de base que es la ausencia de equiparación de remuneraciones entre los niveles superiores de la Administración federal y del sector privado, pues los ejecutivos federales están peor pagados que los ejecutivos de cualquier empresa. Esta desventaja se compensa por los mejores beneficios existentes en cuestión de vacaciones, fiestas, asistencia médica y pensiones de jubilación (41), pero este sistema de remuneración global representa una grave disfuncionalidad a la hora de vincular los rendimientos a la remuneración. Aunque la Administración intenta una aproximación a la solución del desequilibrio, la política presupuestaria del Congreso aún está lejos de decidirse por un acercamiento sustancial a la equiparación de los sueldos en los niveles superiores.

El sistema de remuneración previsto por la ley del 78 se articula en dos vías: el establecimiento de niveles de sueldo y la concesión de primas por rendimiento. Veamos las disposiciones legales y los problemas que ha suscitado su aplicación inicial.

1. DETERMINACION DE SUELDOS

Aunque dentro del SES desaparecen los grados, la ley establece

(40) Esta argumentación es desarrollada sobre la base de algunas encuestas por Hal G. RAINEY: Preceptions of Incentives in Business and Government: Implications for Civil Service Reform. P.A.R. vol. 39, 1979, pp. 440-448.

(41) Cfr. Joel HAVEMANN y William J. LANOUTTE: The Comparability Factor in Federal Employee's Pay. National Journal nº 39, 1979, pp. 1552-1555.

que se determinarán 5 o más niveles de sueldo. El nivel más bajo no podrá ser inferior al nivel mínimo establecido para el Grado GS-16 del Escalafón General, mientras que el nivel más alto no podrá superar el sueldo fijado para el Nivel IV del Escalafón Ejecutivo. Estos niveles se fijaron inicialmente tras la aprobación de la ley y deben ajustarse periódicamente (42). Su determinación es competencia del Presidente que los comunicará por un informe al Congreso (43).

Como manifestación del estatuto personal -desvinculado del puesto- de los ejecutivos superiores, éstos pueden teóricamente negociar la remuneración con sus superiores pues el montante del sueldo se vincula también a la consecución de los objetivos de rendimiento fijados cada año. Pero, en cualquier caso, la decisión del nivel que se otorga es competencia de las Executive Resources Boards y del Director de cada agencia. Una vez fijado el sueldo, éste no puede ser modificado más que una vez al año y también se prevé la posibilidad de que el sueldo de los ejecutivos de carrera sea reducido a un nivel inferior, sin más garantía que una notificación escrita con 15 días de antelación (44).

2. PRIMAS POR RENDIMIENTO

Se establecen dos tipos de primas monetarias para recompensar

(42) Se fijaron seis niveles que iban desde un mínimo de 44.756 \$ anuales a un máximo de 52.750 \$. Las limitaciones impuestas posteriormente por el Congreso hacen que la mayoría de los ejecutivos, perciban, a pesar de los distintos niveles, el mismo sueldo.

(43) Cfr. secc. 5382.

(44) Cfr. secc. 5383.

el rendimiento de los ejecutivos de carrera, quedando excluido los ejecutivos no de carrera y los ejecutivos temporales.

En primer lugar está la concesión de las distinciones como Ejecutivo Meritorio y Ejecutivo Distinguido que, además de un galardón, dan derecho a percibir una suma de 10.000 \$ y de 20.000 \$. Estas disposiciones vienen a recompensar el rendimiento sobresaliente durante varios años y son concedidas por el Presidente a propuesta de la Oficina de Dirección de Personal que hace una selección de los candidatos presentados por las agencias. La distinción de Ejecutivo Meritorio sólo puede concederse a un número de ejecutivos que no supere el 5% de los miembros del SES, y en el caso de la distinción de Ejecutivo Distinguido, éstos no pueden superar el 1%.

En segundo lugar están los llamados bonus (bonificaciones) por rendimiento que pueden significar hasta un aumento del 20% del sueldo. Estas primas pueden concederse a la mitad de los ejecutivos de una agencia, siempre que su rendimiento haya sido calificado como completamente satisfactorio. y son concedidos por el Director de la Agencia en base a las recomendaciones realizadas por la Performance Review Board (45).

Se han apuntado algunos defectos de este sistema. En primer término la General Accounting Office ha destacado que podría crearse una desigualdad entre los ejecutivos pues los que trabajan en agencias con mayor proporción de ejecutivos

(45) Cfr. seccs. 4507 y 5384.

políticos parece que tendrían más facilidades para conseguir estas primas por rendimiento (46). En segundo término, como apunta Nicole GAIN, el sistema más que premiar los rendimientos podría convertirse en un sistema de aumentos de sueldo por turno. Esto evitaría los conflictos y la competencia, pero el control de OPM y de la General Accounting Office no parece facilitar tal aplicación de la norma (47).

3. PROBLEMAS DE APLICACION

El sistema de remuneración establecido por la reforma sufrió un serio ataque nada más instaurarse. En 1980 el nivel superior de sueldo que había sido fijado por el Presidente en 52.750 \$ fue reducido por el Congreso a 50.112 \$ y la proporción de ejecutivos de carrera que pueden percibir premios por rendimiento -fijada por la ley en un 50%- fue reducida también por el Congreso al 25% y posteriormente al 20% por OPM. Estas medidas suponen una grave desincentivación de los ejecutivos y su posición estatutaria ha quedado desequilibrada pues, a cambio de perder su inamovilidad y consiguiente seguridad, no parece que vayan a recibir mayores beneficios, al menos de carácter económico.

El problema ha sido estudiado con atención por el Comptroller General que manifestó que estas limitaciones no beneficiaban

(46) U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, COMPTROLLER GENERAL
Report to the Congress: Civil Service Reform- Where
It Stands Today. GOP Washington 1980.

(47) La Réforme ..., ob. cit., p. 1609.

a la Administración ni a la larga suponían un ahorro (48). Por otra parte, en los primeros estudios de evaluación realizado sobre la aplicación de la reforma se concluye que el SES, en conjunto, está cumpliendo sus funciones según lo previsto, lo cual ha aportado algunas mejoras respecto del sistema anterior; sin embargo, la actitud de los ejecutivos es preocupante pues si bien están conformes con su nueva situación, la comprensión salarial a que se ven sometidos hace que, en un número considerable de casos, empiecen a considerar más beneficiosas las ofertas de trabajo de empresas privadas o, incluso, la jubilación anticipada a la que bastantes tienen derecho. De no remediarse esta situación los recortes presupuestarios tendrían a la larga una repercusión altamente negativa pues el peor derroche que puede hacer la Administración es perder sus recursos humanos de dirección superior (49).

V. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La perspectiva del procedimiento sancionador de los ejecutivos superiores es mucho más limitada que la del procedimiento sancionador de los funcionarios ya que, para este último, se establecen más tipos de sanciones y varios procedimientos

(48) GAO, COMPTROLLER GENERAL Report to the Congress: Civil Service Reform after Two Years: some initial problems resolved but serious concern remain. GPO, Washington 1981.

(49) Cfr. WEATHERHEAD SCHOOL OF MANAGEMENT (Case Western Reserve University, Ohio): Organizational Assessments of the Effects of Civil Service Reform. Report Submitted to the Office of Personnel Management, Washington 1981; e INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH (University of Michigan): Organizational Assessments of the Effects of Civil Service Reform. Report... Washington 1981.

para su imposición (50). El procedimiento solo se establece para sancionar a los ejecutivos de carrera pues los demás pueden ser separados del Servicio sin formalidad alguna.

Las sanciones previstas son la separación del civil service, que implica la pérdida de la condición de funcionario y no sólo la condición del miembro del SES, y las suspensiones por plazo superior a 15 días, que implican la situación de un ejecutivo suspendido de empleo y sueldo por motivos disciplinarios.

La ley establece que una agencia podrá imponer estas sanciones sólo por una causa que promueva la eficacia del servicio. El ejecutivo contra el que se instruya el expediente sancionador tendrá derecho a:

1. Notificación escrita, con 30 días de antelación al menos en la que se establezcan los motivos específicos de la sanción propuesta salvo que exista una causa razonable para creer que el ejecutivo ha cometido un delito por el que pudiera imponersele pena de prisión.
2. Un plazo razonable, no inferior a 7 días, para contestar oralmente y por escrito y para aportar testigos y otras pruebas documentales en apoyo de su contestación.
3. Ser defendido por abogado u otro representante.

(50) Para una descripción de estos procedimientos vid. J. DE LA CRUZ FERRER: Procedimientos administrativos en materia de personal en la ley de reforma de la función pública norteamericana de 1978. Documentación Administrativa, nº 196. 1982, pp. 141-176.

4. Resolución escrita que exponga los motivos específicos en que se fundamenta la sanción, emitida en el plazo más breve que sea posible.

El ejecutivo al que se imponga la sanción tendrá derecho a recurrir ante la Junta de Protección del Sistema de Méritos y la agencia deberá conservar copias del expediente sancionador para entregarlas a petición de la junta o del interesado (51).

VI. TRASLADOS

La regulación que hace la ley de los traslados de puesto de los ejecutivos establece la pauta para lograr una mayor movilidad en la función pública superior. Anteriormente esta movilidad era bastante limitada pues el ejecutivo sólo podía ser trasladado a un puesto clasificado en su mismo Grado o Nivel. La desaparición de los grados dentro del SES favorece notablemente la movilidad y los ejecutivos pueden ser trasladados a cualquier puesto de su agencia. Veamos algunos aspectos de interés.

Los ejecutivos de carrera pueden ser trasladados a cualquier puesto del SES dentro de la agencia sin más formalidad que una notificación previa con quince días de antelación. Sin embargo, se establece como garantía, que no pueden ser trasladados, sin su consentimiento, durante los 120 días siguientes al nombramiento de un nuevo Director de la agencia, ni durante los 120 días posteriores al nombramiento de

(51) Cfr. seccs. 7542-7543.

un nuevo superior inmediato que sea ejecutivo no de carrera (de designación política) o que tenga competencias para trasladarle. Constituyen excepciones a estos plazos los traslados que se deriven del rendimiento insuficiente o de la instrucción de un expediente sancionador iniciado antes de los nombramientos previamente mencionados. Por otra parte, los ejecutivos de carrera pueden trasladarse voluntariamente a otra agencia sin más formalidad que la aprobación de la agencia a la que se trasladan.

Por lo que respecta a los ejecutivos no de carrera, en cualquier momento pueden ser trasladados a un puesto clasificado como general de la agencia y pueden trasladarse voluntariamente a otra agencia con la aprobación de ésta.

Los ejecutivos temporales pueden ser trasladados igualmente a cualquier puesto general de la agencia pero siempre que estos traslados no den lugar a una permanencia superior a los 18 meses (nombramientos de urgencia) o a los tres años (nombramientos por plazo limitado) (52).

La ley establece como especialidad que si un ejecutivo de carrera es nombrado por el Presidente para un puesto que requiera la aprobación del Senado de este nombramiento, y el sueldo de tal puesto es igual o superior al establecido para el Nivel V del Escalafón Ejecutivo, el ejecutivo de carrera podrá optar por seguir disfrutando en su nuevo puesto del estatuto jurídico que la ley le otorga como miembro del SES (sueldo, recompensas por rendimiento, excedencia

(52) Cfr. secc. 3395.

retiro etc.) (53).

Además se regulan situaciones que, si bien no llaman la atención al observador europeo (54), representan auténticas innovaciones en el ordenamiento norteamericano. Así, los ejecutivos de carrera que hubieran completado el período de prueba y posteriormente hubieran abandonado el Servicio por motivos no disciplinarios o de rendimiento insuficiente podrán solicitar su reincorporación al Servicio. También se reconoce este derecho a los ejecutivos de carrera nombrados por el Presidente para un cargo ajeno al Servicio, pero deberán solicitar su reincorporación en los 90 días posteriores al momento en que dejaron el cargo político (55).

Estas disposiciones vienen a configurar con mayor amplitud y flexibilidad la relación de servicio que une a los ejecutivos con la Administración. Anteriormente, esta relación tomaba como único punto de referencia la prestación actual de servicios en un puesto concreto, lo que hacía que situaciones como las mencionadas ocasionaran la pérdida de la condición de funcionario con el consiguiente perjuicio no solamente para el ejecutivo sino también para la Administración que en muchos casos se veía privada de los mejores administradores que se habían formado en su seno.

(53) Cfr. secc. 3392.

(54) En el Derecho español se les denomina excedencia voluntaria y excedencia especial por nombramiento para cargos políticos (vid. artículos 43 y 45 de la ley de funcionarios civiles del Estado).

(55) Cfr. secc. 3593.

VII. SEPARACION DEL SERVICIO Y GARANTIAS POSTERIORES

Los ejecutivos de carrera pueden ser separados del Servicio:

1. Durante el periodo de prueba de un año.
2. Por rendimientos profesionales insuficientes.

Los ejecutivos separados por estos motivos tendrán derecho a ser colocados en un puesto fuera del SES pero no podrán recurrir ante la Junta de Protección. Unicamente se les reconoce el derecho, si lo solicitan 15 días antes de la separación, a una audiencia informal ante un oficial de la Junta al cual podrán presentar alegaciones. Se establece el mismo plazo de garantía de 120 días y sus excepciones que el regulado en materia de traslados.

El ejecutivo separado durante el período de prueba o por rendimiento insuficiente tiene derecho a ser colocado en un puesto clasificado como mínimo en el Grado GS-15 y de condiciones y sueldo análogos al que desempeñó antes de incorporarse al Servicio.

Los ejecutivos no de carrera y los ejecutivos temporales pueden ser separados del Servicio en cualquier momento (56).

(56) Cfr. seccs. 3592 y 3594.

VIII. ACCESO A LAS INSTANCIAS DE REVISION CUASI-JURISDICCIONAL Y JURISDICCIONAL

Los derechos y los deberes que configuran el estatuto de la función pública superior se complementan con los principios del sistema de méritos formando una unidad normativa que define la situación jurídica de los ejecutivos superiores. Una de las innovaciones de la CSRA es la garantía de esta situación jurídica gracias al establecimiento de instancias independientes de carácter cuasi-jurisdiccional a las cuales tienen acceso los miembros de la función pública para obtener la revisión de actuaciones lesivas o ilegales. Esta vía de protección de la legalidad garantiza el carácter más plenamente jurídico de los derechos en cuanto posibilita su mejor ejercicio en caso de conflicto.

Las normas de procedimiento que se exponen a continuación son el complemento necesario de los derechos y deberes expuestos anteriormente, pues se consideran como un derecho cuyo ejercicio hace posible la efectividad de los demás derechos e intereses legítimos. Al mismo tiempo constituyen un buen ejemplo de cómo se concreta en la Administración federal el principio constitucional de due process of law en la actividad administrativa de adjudication (57).

(57) Sobre el due process y sus requisitos, vid. Walter GELLHORN, Clark BYSE y Peter L. STRAUSS: Administrative Law. Cases and Comments 7ª ed. The Foundation Press, Inc. Mineola, New York 1979, pp. 483 485.

1. ACCIONES ANTE EL CONSEJO ESPECIAL

La ley establece una serie de procedimientos que sirven de cauce formal para instar el ejercicio de las competencias que se atribuyen al Consejo Especial. Básicamente se refieren al desarrollo de las investigaciones que deben llevar a cabo y cuyo objeto es detectar las infracciones de la legalidad, localizando su origen, circunstancias y responsabilidades. En una segunda fase se arbitran los medios para el restablecimiento de la legalidad.

El legislador ha tenido presentes los escándalos a que dió lugar la difusión de información sobre la corrupción administrativa y el enfeudamiento de ciertos sectores de la Administración a la política partidista (58). Frente a esto, se ha querido instaurar un medio para que los focos de corrupción sean conocidos y atacados, a la mayor brevedad, desde dentro de la misma Administración, atribuyendo al Consejo Especial y a la Junta de Protección del Sistema de Méritos el papel de guardianes activos de los principios que informan el Civil Service norteamericano.

Seguiremos, en la medida de lo posible, para la exposición de estos procedimientos la sistemática que emplea la ley (59).

A/ ACTUACIONES DEL CONSEJO ESPECIAL

a) Alegación de decisión prohibida en materia de personal

- 1) El Consejo Especial recibirá cualquier denuncia sobre la adopción de una decisión prohibida e investigará

(58) Vid. Capítulo Segundo 1.1. sobre el asunto Watergate.

(59) Cfr. Seccs. 1206-1209.

la cuestión hasta el extremo necesario para determinar su existencia real. La investigación también podrá iniciarse de oficio.

- 2) Cuando el Consejo termine la investigación preparará y trasladará a la persona que hizo la denuncia un informe escrito notificando el resultado final de la investigación y las razones en que se apoya.

b) Revelación de violaciones de la ley

- 1) En los casos en que un funcionario o un aspirante a un puesto revele información que razonablemente cree que evidencia:

- la violación de una ley o reglamento, o
- una arbitrariedad, malversación de fondos, abuso de autoridad o un peligro sustancial y específico para la seguridad o la salud pública.

si la revelación no está específicamente prohibida por la ley y una Executive order no califica como secreta la materia objeto de la revelación en interés de la defensa nacional o de la dirección de las relaciones exteriores, la identidad de la persona que facilite la información no será dada a conocer sin su consentimiento en el curso de la investigación que realice el Consejo Especial, a menos que éste determine que es imprescindible para el ejercicio de sus competencias que sea conocida la persona.

- 2) Ostentarán el mismo derecho los funcionarios o aspirantes que faciliten la información al Consejo, la Junta

al Inspector General de una agencia o a otro funcionario designado por el director de la agencia para recibir este tipo de informaciones.

- 3) Cuando el Consejo Especial reciba la información, la transmitirá a la mayor brevedad al director de la agencia correspondiente.
- 4) Si después de revisar la información en un plazo de 15 días, el Consejo estima la existencia de indicios racionales de la existencia de una de las violaciones de la ley indicadas anteriormente, podrá requerir al director de la agencia respectiva para que:

- lleve a cabo una investigación sobre el asunto y
- presente un informe escrito en el que se expongan las averiguaciones, dentro de un plazo de 60 días o dentro de un plazo superior que el Consejo autorice por escrito.

El Consejo Especial sólo podrá exigir lo anterior en el caso de que la información fuese transmitida por

- funcionario, antiguo funcionario o un aspirante a un puesto en la agencia a que se refiere la información, o
 - un funcionario que la obtuvo a través de su conexión con el desempeño de los deberes profesionales de uno de esos funcionarios.
- 5) El informe a que se refiere el apartado anterior deberá ser revisado por el director de la agencia e incluirá:

- resumen de la información que motivó la apertura de la investigación.
- descripción de la forma en que se ha llevado a cabo la investigación.
- resumen de los hechos que se hayan probado a través de la investigación,
- indicación de las violaciones o presuntas violaciones de ley o de reglamento, y
- descripción de las medidas que se han tomado o previsto a results de la investigación, tales como:
 - . modificaciones en los reglamentos o prácticas de la agencia
 - . restablecimiento de la situación jurídica de cualquier funcionario lesionado.
 - . sanción disciplinaria contra un funcionario.
 - . comunicación al Attorney General de indicios sobre la existencia de un delito

6) Deberá darse traslado de una copia de este informe al Congreso, al Presidente y al Consejo Especial para que la transmita a la persona que facilitó la información. Si el Consejo Especial no recibe el informe del director de la agencia en el plazo previsto, podrá transmitir una copia de la denuncia inicial al Presidente y al Congreso junto con una anotación indicando la falta del director de la agencia al no haber presentado el informe.

En los casos en que los indicios de la existencia de un delito derivados de la investigación se comuniquen al Attorney General, el informe no se transmitirá

al denunciante y la agencia notificará esta comunicación a la Oficina de Dirección de Personal y a la OMB.

- 7) Tras recibir el informe del director de la agencia, el Consejo lo revisará y determinará si las conclusiones parecen razonables y si el informe contiene todos los extremos que exige la ley.
- 8) En los casos en que el Consejo traslade una denuncia al director de una agencia pero no exija llevar a cabo una investigación, el director de esa agencia, dentro de un plazo razonable de tiempo, informará por escrito al Consejo sobre las medidas que se han tomado o se van a tomar y cuándo serán efectivas. El Consejo dará traslado al denunciante de este informe.
- 9) Salvo en lo expresamente previsto, no podrá considerarse que este procedimiento autoriza la revelación de información específicamente prohibida por una ley o por una Executive order en interés de la defensa nacional o de la dirección de las relaciones exteriores.
- 10) Cuando se facilite información al Consejo, a la Junta al Inspector General de una agencia o al funcionario encargado de recibirla, que se refiera a asuntos de los servicios de inteligencia cuya difusión está específicamente prohibida, el Consejo Especial transmitirá tal información al Permanent Select Committee on Intelligence de la Cámara de Representantes y al Select Committee on Intelligence del Senado.

c) Actuaciones derivadas de las investigaciones

- 1) Si a results de una investigación, el Consejo Especial

estima que existen indicios racionales que denotan la existencia de una decisión prohibida en materia de personal y ello requiere una acción disciplinaria, el Consejo transmitirá este hecho junto con las recomendaciones que estime oportunas a la Junta, a la agencia respectiva, a la Oficina de Dirección de Personal e incluso al Presidente. El Consejo podrá incluir en su informe las recomendaciones que estime oportunas sobre la acción disciplinaria que debería adoptarse.

Si tras un plazo razonable, la agencia no aplica la acción recomendada, el Consejo podrá solicitar de la Junta que considere el asunto. La Junta podrá ordenar la acción disciplinaria que considere apropiada después de oír las observaciones pertinentes de la agencia respectiva y de la Oficina de Dirección de Personal.

- 2) Si a resultas de una investigación, el Consejo estima la existencia de una causa racional que induzca a creer que se ha cometido un delito por un funcionario, lo comunicará al Attorney General y al director de la agencia respectiva y presentará copia del informe al director de la Oficina de Dirección de Personal y al de la OMB.

Si además estima la existencia de una decisión prohibida o su posibilidad, podrá iniciar los procedimientos establecidos de investigación aunque la violación haya sido comunicada al Attorney General.

- 3) Si a results de una investigación se obtienen indicios que apunten a la violación de cualquier ley o reglamento no contenida en los apartados anteriores, tal violación deberá comunicarse al director de la agencia respectiva.

El Consejo le requerirá para que en el plazo de 30 días le comunique que ha revisado personalmente la formación y las medidas tomadas o que se van a tomar y cuándo serán efectivas.

d) Investigación sobre otras materias

- 1) El Consejo Especial tendrá competencia para llevar a cabo investigaciones sobre denuncias concernientes a :

- actividades políticas prohibidas a los funcionarios federales, estatales y locales,
- retención arbitraria de información a menos que su difusión esté expresamente prohibida por la ley o Executive order,
- actividades prohibidas por cualquier ley o reglamento relativos al Civil Service, incluyendo cualquier injerencia política en la toma de decisiones en materia de personal,
- implicación de un funcionario en una práctica discriminatoria prohibida demostrada ante un tribunal o ante la autoridad administrativa competente y que haya ocurrido en el curso de un expediente en materia de personal.

- 2) El Consejo no investigará aquellas alegaciones sobre las materias expuestas en los dos últimos apartados si estima que la cuestión puede ser resuelta de modo más apropiado mediante el recurso administrativo de alzada.

e) Prohibición de sanciones disciplinarias durante las investigaciones

Durante el transcurso de las investigaciones previstas en esta sección no podrá imponerse sanción disciplinaria a un funcionario a causa de las actividades prohibidas alegadas, a no ser con la aprobación expresa del Consejo Especial.

f) Proposición de sanción disciplinaria

- 1) Si el Consejo Especial estima que debería imponerse una sanción disciplinaria a un funcionario derivada de

- las conclusiones de una investigación, o de
- la negativa consciente y voluntaria a cumplir una orden de la Junta,

el Consejo preparará un Pliego de cargos contra el funcionario que contenga su decisión, junto a una relación de fundamentos de hecho, y los presentará al funcionario y a la Junta de acuerdo con el procedimiento regulado en la secc. 1207.

- 2) Cuando el funcionario ocupe un cargo confidencial o de elaboración, determinación o defensa de programas de contenido político y sea nombrado por el Presidente previa aprobación del Senado (excepto los cargos

del Foreign Service), el pliego de cargos y la respuesta del funcionario serán presentadas al Presidente que tomará las medidas adecuadas, en lugar de tramitar el pliego de cargos por el procedimiento de la secc. 1207.

- 3) Si el Consejo cree que existe un conjunto de decisiones prohibidas en materia de personal y éstas se refieren a materias no recurribles ante la Junta bajo la secc. 7701, el Consejo podrá intentar la acción disciplinaria presentando queja escrita ante la Junta contra la agencia o el funcionario implicados en el asunto, y la Junta ordenará la acción disciplinaria que estime pertinente (60).

g) Personación del Consejo Especial en los procedimientos ante la Junta

El Consejo Especial tiene el derecho a personarse y actuar en cualquier procedimiento que se tramite ante la Junta de Protección del Sistema de Méritos, aunque deberá ajustarse a las normas de la Junta y no estará legitimado para entablar recurso judicial derivado de tal actuación.

(60) Los ejecutivos separados del SES durante el periodo de prueba o por rendimiento insuficiente no pueden recurrir ante la Junta, pero si estiman que la decisión constituye una resolución prohibida en materia de personal (secc. 2302) o es ilegal por cualquier otro motivo, pueden dirigirse contra su superior o contra la agencia a través del Consejo Especial para que éste actúe según lo previsto en esta sección.

B/ INTERVENCION DE LA JUNTA DE PROTECCION DEL SISTEMA
DE MERITOS A PETICION DEL CONSEJO ESPECIAL

a) Procedimiento sancionador a instancia del Consejo Especial
(61)

1) El funcionario tendrá derecho a:

- un plazo razonable para contestar oralmente y por escrito y para aportar los testimonios y documentos que crea oportunos para fundamentar su contestación,
- ser defendido por abogado u otro representante,
- una audiencia ante la Junta
- copia del acta de la audiencia,
- resolución escrita de la Junta y sus fundamentos en el plazo más breve posible. incluyendo la copia de la orden final en la que se imponga la sanción disciplinaria.

2) La orden final podrá imponer las sanciones disciplinarias que consistan en: la destitución del cargo, el descenso en grado, la separación del servicio por plazo no superior a 5 años, la suspensión, la amonestación o la imposición de multa no superior a 1.000 \$.

3) La orden final de la Junta no será recurrible en vía administrativa. El funcionario sujeto a la sanción podrá recurrir ante la U.S. court of appeals de la demarcación judicial en la que resida o esté empleado en el tiempo de la sanción.

b) Procedimiento para instar la suspensión de actuaciones

- 1) El Consejo Especial podrá solicitar a cualquier miembro de la Junta que ordene la suspensión de un procedimiento sancionador contra un funcionario durante un plazo de 15 días, si estima que hay indicios racionales para creer que tal procedimiento sancionador se deriva o constituye una decisión prohibida en materia de personal.
- 2) El miembro de la Junta ordenará la suspensión a menos que, en base a los hechos y circunstancias del caso, estime que tal suspensión no sería apropiada.
- 3) A menos que sea denegada, la suspensión será concedida dentro de los tres días siguientes a la fecha de su solicitud (excluyendo sábados, domingos y fiestas oficiales).
- 4) Cualquier miembro de la Junta podrá, a petición del Consejo, ampliar el plazo de suspensión hasta un máximo de 30 días.
- 5) La Junta podrá ampliar el plazo por el tiempo que estime oportuno de acuerdo con el Consejo y después de haber dado oportunidad para hacer alegaciones orales o escritas al Consejo y a la agencia respectiva.

2. RECURSOS DE ALZADA ANTE LA JUNTA DE PROTECCION
DEL SISTEMA DE MERITOS (62)

A/ SUJETOS

a) Organismo administrativo competente

El órgano competente para conocer de estos recursos de alzada es la Junta de Protección del Sistema de Méritos. La ley indica, sin embargo, que la Junta podrá adjudicar el caso a un administrative law judge o a otro funcionario al servicio de la Junta, designados por ésta para tramitar tales casos.

La ley prevé que en el caso de que en el procedimiento deba efectuarse la interpretación o aplicación de una disposición administrativa -cuya materia sea competencia de la Oficina de Dirección de Personal-, lo cual deberá ser notificado a la Oficina por la Junta, y el Director de la Oficina opine que una resolución errónea podría tener un impacto sustancial en aquel cuerpo normativo, el Director tendrá derecho a personarse y a participar en el procedimiento; haciéndolo con la mayor antelación posible y sin que en ningún momento este derecho permita a la Oficina interferir en el proceso independiente cuya resolución compete a la Junta de Protección del Sistema de Méritos.

(62) Cfr. secc. 7701.

b) Interesados

En el caso del SES, están legitimados para entablar el recurso, los ejecutivos sometidos a sanción en virtud del procedimiento regulado en la secc. 7543.

B/ OBJETO

Podrán ser objeto de recurso todas aquellas decisiones que una ley o reglamento declare recurribles ante la Junta.

C/ FASES

a) El recurrente tiene derecho a:

- una audiencia de la que se conservará el acta,
- ser defendido por abogado u otro representante.

b) La tramitación del procedimiento se hará conforme a las normas que establezca la Junta. Esta podrá regular uno o más procedimientos alternativos que se aplicarán a elección del recurrente en lugar de los procedimientos articulados en base a esta sección. La decisión final será definitiva salvo en el caso de que la Junta vuelva a abrir el caso a petición de la Oficina de Dirección de Personal.

c) La Junta podrá acordar la acumulación de varios recursos

entablados por dos o más recurrentes, o de varios recursos entablados por el mismo recurrente, resolviéndolos en una resolución final única, siempre que la acumulación permita una tramitación más expeditiva y no perjudique a ninguna de las partes.

- d) Al presentarse un recurso ante la Junta, ésta, a través de la experiencia adquirida en casos similares o por otros medios que estime oportunos, deberá establecer y anunciar públicamente la fecha tope para adoptar una resolución sobre el caso. Tal fecha asegurará la celeridad en la tramitación del recurso teniendo en cuenta asimismo el interés de la legalidad y de otras posibles prioridades de la Junta.

Si la Junta no resuelve en el plazo indicado y la demora supera los 30 días, deberá anunciar públicamente la nueva fecha en que podrá resolverse el recurso.

Será obligación de los miembros de la Junta encargados de la tramitación de los recursos hacer que ésta sea lo más expeditiva posible.

e) Prueba:

- 1) La carga de la prueba recae sobre la agencia que impuso la sanción disciplinaria y deberá demostrar que la decisión se fundamenta en la prevalencia de las pruebas aportadas por la Administración frente

a las aducidas por el funcionario.

2) Sin embargo, la resolución de la agencia no será confirmada si el recurrente demuestra:

- que la resolución se basó en una decisión prohibida en materia de personal (secc. 2302),
- que la resolución es ilegal.

f) En el caso de prevalecer la postura del recurrente, la Junta podrá imponer a la agencia el pago de los honorarios del abogado de aquél y también podrá hacerlo si estima que el pago debe hacerse en interés de la justicia lo cual siempre incluirá los supuestos en que se hubiera tomado una decisión prohibida o en que la decisión de la agencia fuera claramente infundada.

g) Revisión

1) La resolución adoptada por la Junta será definitiva a menos que:

- una de las partes o el Director de la Oficina de Dirección de Personal solicite a la Junta que revise el caso. El plazo de la solicitud será de 30 días posteriores a la decisión,
- la Junta, de oficio, decida volver a abrir el caso.

- 2) La Junta, por justa causa demostrada, podrá ampliar el plazo de 30 días.
- 3) El Director de la Oficina de Dirección de Personal sólo podrá solicitar la revisión cuando opine que la decisión es errónea y que tendrá un impacto sustancial sobre el cuerpo normativo cuya aplicación es competencia de la Oficina.
- h) En fecha no posterior al primero de marzo de cada año, la Junta deberá presentar al Congreso un informe en el que se consigne el número de recursos presentados en el año anterior (del calendario), el número de recursos resueltos durante ese año y el número de recursos que no fueron resueltos en las fechas previstas junto con una exposición de las razones que justifiquen los retrasos.

3. REVISION JUDICIAL DE LAS DECISIONES DE LA JUNTA (63)

A/ SUJETOS

a) Organo jurisdiccional competente

El recurso deberá presentarse ante la Court of Claims o ante una U.S. court of appeals. El plazo de presenta-

(63) Cfr. secc. 7703.

ción del recurso será de 30 días a partir de la notificación de la resolución de la Junta.

b) Interesados

- 1) El ejecutivo afectado o lesionado por una resolución final de la Junta podrá obtener la revisión judicial de tal decisión.
- 2) La Junta actuará como parte demandada a menos que el demandante recurra contra la resolución que ponga fin a un procedimiento seguido bajo las normas de la secc. 7701 (recurso ordinario de alzada contra sanciones disciplinarias). En este caso, será la agencia que impuso la sanción quien actúe como parte demandada.
- 3) El Director de la Oficina de Dirección de Personal podrá obtener la revisión de una decisión final de la Junta recurriendo contra ésta ante la U.S. Court of Appeals del District of Columbia, si estima -discrecionalmente- que la Junta interpretó erróneamente disposiciones referentes a la función pública que afectan a la dirección del personal y que tendrá un impacto sustancial en alguna ley, reglamento o directriz política relativas a la función pública.

Si el Director no intervino en el procedimiento tramitado ante la Junta, no podrá recurrir contra ésta

a menos que solicite de la Junta una reconsideración de su resolución y aquélla sea denegada. Además de la parte demandada, la Junta tendrán derecho a personarse en el proceso ante el Tribunal de Apelación. La aceptación del recurso interpuesto por el Director de la Oficina será a discreción de la Court of Appeals.

B/ OBJETO

La Court of Appeals que conozca del recurso, revisará el expediente declarando ilegal y anulando cualquier sanción de una agencia, investigaciones o conclusiones que se demuestre que son:

- arbitrarias o ilegales por cualquier otro motivo,
- obtenidas prescindiendo del procedimiento aplicable y establecido por ley o reglamento,
- no fundadas en pruebas plenas o en la prevalencia de las pruebas aportadas.

Salvo en el segundo supuesto, que se regirá por leyes especiales, el recurrente tendrá derecho al sometimiento de los hechos a un juicio ex novo por el Tribunal de apelación.

CAPITULO SEXTO:

CONTROL ADMINISTRATIVO, CONTROL POLITICO Y

POSICION CONSTITUCIONAL DE LA FUNCION PUBLICA SUPERIOR

Tras el análisis morfológico de la función pública superior resta como elemento indispensable para una aproximación a su comprensión el estudio de las relaciones externas dentro de la Administración y con el resto de los órganos federales, lo cual nos introduce en la complejidad del sistema político tal como se estableció por la Constitución y tal como se ha desarrollado hasta nuestros días.

Françoise BURGESS ha escrito sobre el sistema americano que "su realidad política es extremadamente compleja aunque coherente. Si el sistema reposa sobre el principio del federalismo, es decir, el reparto de competencias entre tres estratificaciones horizontales -Unión, Estados, colectividades locales-, y sobre el principio de la separación de poderes que supone una hendidura vertical a todos los niveles entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, de hecho no existe una compartimentación absoluta entre estas diferentes esferas, en virtud de otro gran principio llamado de checks and balances, es decir, de derechos de control recíprocos" (1).

Esta complejidad afecta de lleno a la posición y relaciones de la función pública en el sistema constitucional de reparto de poderes y queda subrayada al compararse con la situación de los regímenes parlamentarios. En estos sistemas, los miembros del Gobierno son los representantes directos de la mayoría y el control que ejercen sobre la Administra-

(1) Les Institutions Américaines, 2ª ed. Presses Universitaires de France, Paris 1980, p. 6.

ción y los funcionarios se efectúa en nombre del Parlamento. Teóricamente, los programas políticos del Gobierno y de su mayoría coinciden y, por mediación de los ministros, la función pública se somete a los impulsos de la voluntad popular. El Gobierno es a la vez órgano de unión y pantalla entre el Parlamento y la Administración, cuya responsabilidad política asume ante las Cámaras. El sistema parlamentario tiene tendencia, por ello, a aislar la Administración de las luchas políticas y sólo los funcionarios más importantes entran en el juego de influencias entre los dos poderes (2).

En los Estados Unidos, la separación institucional de poderes tiende por el contrario a implicar en este juego a la función pública. El Presidente, elegido por sufragio universal, no es responsable ante el Congreso y puede darse el caso de que los dos poderes estén en manos de mayorías distintas. El Cabinet tampoco es la expresión directa de una mayoría en el Congreso pues existe, según la Constitución, una rígida incompatibilidad entre los mandatos parlamentarios y todos los cargos del Ejecutivo federal. En el plano funcional, sin embargo, es difícil hablar de una verdadera separación pues se actúa como si el Presidente y el Congreso debieran colaborar en la tarea legislativa y repartirse el control político de la Administración. De ahí que la autoridad del Presidente y de sus Secretarios sobre los funcionarios diste bastante de ser tan completa y exclusiva como la de los ministros en los regímenes par-

(2) Cfr. Tore MODEEN: Le recrutement aux échelons supérieurs de l'administration centrale en Europe Occidentale. R.I.C.A. vol. XLIV-1983, núm. 1, pp. 61-64.

lamentarios (3). En definitiva, la función pública federal no depende solamente del Presidente o, en palabras de Louis KOENIG, "el poder ejecutivo no tiene uno, sino dos managers: el Presidente y su rival, el Congreso, pues casi todo lo que hace el Presidente puede hacerlo el Congreso y a veces con mayor eficacia" (4).

Existen dos lecturas de la Constitución. Según la primera, el Presidente dirige una Administración uniforme y jerarquizada; según la segunda, es el Congreso quien determina el status de los Departamentos así como la forma en que las leyes deben ser ejecutadas. La dificultad consiste en conciliar estos dos modelos, ninguno de los cuales está autorizado a dominar al otro (5). La clave del problema está en la inexistencia de un modelo administrativo jerárquico sometido a una sola autoridad. La Convención de 1787, según NEUSTADT, está considerada como instauradora de un gobierno de "poderes separados". No hizo nada por el estilo. Mejor puede decirse que creó un gobierno de instituciones separadas que comparten los poderes. Al igual que EISENHOWER se consideraba parte en el proceso legislativo recordando su poder de veto, el Congreso, dispensador de competencias y fondos, no es menos parte en el proceso

(3) Cfr. Gerard CONAC: La fonction Publique aux Etats Unis. Armand Colin, Paris 1958, pp. 63-64.

(4) The Chief Executive, 3ª ed. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. New York 1975, p. 183.

(5) Vid. Louis FISHER: Presidential control of Executive Agencies and Independent Commissions. Comunicación al Congreso de la Midwest Political Science Association; Chicago, Illinois, 24-26 de abril de 1980.

administrativo (6).

El problema de racionalizar el ejercicio de dos autoridades concurrentes, que no necesariamente conflictivas, se ha agudizado por una interpretación no errónea pero sí poco profunda o exhaustiva del punto de partida del sistema de función pública norteamericano que fue la reforma, de 1883, en la cual se instauró el principio del mérito como criterio de acceso a los puestos administrativos y la CSC como organismo encargado de su gestión. Apartando la Administración de los endémicos males del spoils system, la corrupción y la ineficacia, se pretendía lograr una función pública sustentada en la honestidad y capaz de actuar con eficacia. El desarrollo de este postulado ha dado lugar a una administración de personal encerrada en su especialización técnica e incapaz de integrar racionalmente los elementos políticos en un sistema de gobierno como el americano. Se ha olvidado, como pone de manifiesto ROSENBLOOM (7), que para los reformadores -CURTIS; EATON; SCHURZ...- la despolitización del civil service no era sino un medio para conseguir un fin político superior: lograr una clase política de mayor calidad eliminando los elementos de corrupción que se derivaban del sistema de botín. De hecho, estos reformadores consideraban la administración de personal

(6) Richard E. NEUSTADT: Presidential Power. The Politics of Leadership from FDR to Carter. John Wiley & Sons, Inc. New York 1980, p. 26.

(7) Cfr. Politics and Public Personnel Administration. The Legacy of 1883, en David H. ROSENBLOOM (editor): Centenary Issues of the Pendleton Act of 1883. The problematic legacy of Civil Service Reform. Marcel Dekker, Inc. New York 1982, pp. 1-10.

como una cuestión inherentemente política. El olvido ha supuesto una seria dificultad para asimilar los condicionantes políticos de un sistema que con frecuencia situa a la función pública en el centro de las luchas partidistas.

En este sentido, la reforma de 1978 replantea las relaciones entre la función pública, el Presidente y el Congreso y para captar su significado expondremos en primer término los sistemas de control administrativo y de control político de la función pública superior para analizar finalmente su posición constitucional modificada tras la instauración del Servicio Ejecutivo Superior.

1. CONTROL ADMINISTRATIVO

La CSRA establece la Oficina de Dirección de Personal y la Junta de Protección del Sistema de Méritos como órganos superiores de la función pública separando así, tras un largo proceso de maduración (8), las funciones de dirección

(8) En 1939 la Comisión BROWNLOW propuso la modificación de las estructuras de la CSC sustituyendo sus tres miembros por un Director único, que vendría a ser un Secretario General de la función pública, y que se encargaría de coordinar las acciones relativas al personal federal bajo la autoridad directa del Presidente. La protección del sistema de méritos se encomendaba a una Junta (Civil Service Board) compuesta de siete miembros. Las elecciones de 1938 habían sido un éxito para F.D. ROOSEVELT y estaba convencido de que el Congreso aprobaría la propuesta pero su sorpresa fue grande pues los parlamentarios no sólo la rechazaron sino que se permitieron ironizar sobre las nuevas instituciones evocando a Blancanieves y los siete enanitos. Tuvieron que transcurrir cuarenta años para que se adoptara una solución similar.

de las funciones cuasijurisdiccionales y de control.

1. POSICION Y METODOS DE LA OFICINA DE DIRECCION DE PERSONAL

A/ ESTRUCTURA Y POSICION

a) Estructura

La Oficina de Dirección de Personal es la heredera de las funciones directivas de la CSC. Es una agencia autónoma dirigida por un Director y un Director Adjunto nombrados por el Presidente, con la aprobación del Senado, para un período de cuatro años. Dispone aproximadamente de 8.000 funcionarios, la mayoría de los cuales trabajan en la sede central de Washington D.C. y el resto en las oficinas de los servicios periféricos. La Oficina se divide en 19 secciones -Office of the Director, Office of the General Counsel, Office of Congressional Relations, Office of Personnel... para atender sus diversos cometidos.

La sección encargada de la función pública superior es el Executive Personnel and Management Development Group que dirige los programas en esta materia proporcionando de dirección y asistencia a las agencias para facilitarles la constante disponibilidad de directores y ejecutivos. Sus funciones son: asistir a las agencias

en las tareas de selección y reclutamiento; certificar las calificaciones de los ejecutivos de carrera propuestos para incorporarse al SES; aprobar el número de puestos del SES y su calificación en cada agencia; supervisar el sistema de evaluación de rendimientos y supervisar y dirigir los programas de formación y perfeccionamiento de ejecutivos (de esta Oficina dependen los programas de los tres Executive Seminar Centers y del Federal Executive Institute) (9).

b) Posición

La ley califica a OPM como agencia autónoma (10) lo cual indica que no se encuadra en la organización de ningún Departamento o agencia, al igual que otros muchos organismos de la Administración federal (Independent Regulatory Commissions). Si no se considerara más que el organigrama administrativo no se plantearía ningún problema pero el frecuente antagonismo entre el Presidente y el Congreso, que refuerza entonces sus prerrogativas sobre el civil service, invita a afinar el análisis y a interrogarse sobre la realidad de esta "independencia" de la Oficina.

En una primera fase, la Comisión se centró en tareas de carácter negativo: defender a la función pública

-
- (9) Cfr. OPM: Organization of the U.S. Office of Personnel Management. GPO, Washington D.C. 1981.
- (10) El término empleado es "independent establishment in the executive branch" (USC, secc. 1101). En castellano nos parece más adecuado el calificativo de autónoma para reflejar su pertenencia al poder ejecutivo pero sin estar vinculada por relaciones de jerarquía.

de las intromisiones políticas del spoils system. Desde los años treinta se adopta una nueva perspectiva funcional encargándose la Comisión de funciones positivas de dirección y gestión lo cual hace que, según WHITE, sea menos un organismo independiente, portavoz, de una opinión pública reformista, y más un instrumento del Jefe del Ejecutivo al que asiste en sus funciones de dirección (11). No hay que olvidar que este período es de una estabilidad política inusitada (1933-1952) y que la Administración funciona en estos años siguiendo criterios de orden jerárquico. Sin embargo, la ininterrumpida rotación de los partidos en la presidencia desde 1953 y la creciente beligerancia del Congreso ha ido alejando a la Comisión de una estricta subordinación al Presidente. Desde los años sesenta, como destaca HARRIS, sus funciones se han visto trementadamente incrementadas por numerosas disposiciones del Congreso y por Executive Orders del Presidente, y sus contactos con los Comités del Congreso se han multiplicado. La Comisión ocupa en la actualidad una posición ambivalente: responsable ante él de su administración, se encuentra bajo una considerable presión de los Comités del Congreso para resistir a la autoridad y al control del Presidente (12).

La reforma de 1978 constituyó el momento idóneo para situar a la Comisión en una posición menos conflictiva, planteándose por la presidencia su inclusión entre

(11) Leonard D. WHITE: Introducción to the study of Public Administration, 3ª ed. The Macmillan Company. New York 1952, pp. 331-332.

(12) Cfr. Joseph P. HARRIS: Congressional Control of Administration. The Brookings Institution, Washington D.C. 1964, p. 171.

los servicios de la Executive Office del Presidente lo cual no fue ni debatido por el Congreso que hubiera perdido así muchas de sus prerrogativas. Sin embargo, la configuración de la nueva Oficina de Dirección de Personal acerca ésta al Presidente, facilitándole un instrumento más manejable para el ejercicio de sus competencias sobre el personal federal, que también hará posible una mejor coordinación de iniciativas y la adopción y ejecución de las necesarias reformas de la función pública (13).

B/ METODOS DE ACTUACION

a) Delegación

La creación en 1938 de Direcciones de Personal en los Departamentos y agencias, reforzada en 1947 por la E.O. 9830, supone la delegación de las principales funciones de la Comisión en materia de reclutamiento de los criterios de selección establecidos por la Comisión (standards) y a los controles posteriores para comprobar su efectiva aplicación.

b) Coordinación

Aun sometiéndose a unos criterios básicos uniformes, la actuación de las diferentes Boards of examiners dió

(13) Cfr. John MACY y Alan CAMPBELL: Reflections on Reform. Civil Service Journal Vol. 19 nº 4, 1979, pp. 31-37.

lugar a una gran variedad de criterios y normas de lo que se derivó una evidente confusión. De ahí que en 1965 las 661 juntas de selección existentes se consolidaran en 65 Interagency Boards of examiners, pasando a desempeñar la Comisión las funciones de coordinación entre las juntas y los diferentes Departamentos.

También en este período, la Government Employees Training Act de 1958 y la E.O. 11348 de 1967 confían a la Comisión la coordinación de programas de formación y perfeccionamiento de los funcionarios federales. Con el ejercicio de estas funciones básicas la Comisión ha desarrollado una importante tarea en la instauración de un sistema de función pública permanente que ha permitido la formación continua y sistemática de ejecutivos de carrera que puedan trabajar al servicio de cualquier órgano de la Administración como directivos generalistas (14).

c) Control

El cuadro de competencias otorgado por la CSRA a OPM mantiene la línea anterior de delegación de competencias y coordinación de su ejercicio pero reforzando las técnicas de control. Lo que se pretende es evitar las minuciosas reglas de procedimiento que imponía la CSC, produciendo una notable rigidez en algunos casos, a la vez que se instauran unos criterios uniformes que sirven para

(14) Cfr. Martine LAMARQUE: La Commission de la Fonction publique des Etats-Unis. Annuaire International de la Fonction Publique 1971-1972, pp. 119-122.

hacer similares los programas de reclutamiento, evaluación y promoción en todas las agencias (15).

Esta perspectiva es especialmente necesaria para la efectiva implantación del SES pues, si se quiere formar un cuerpo general de ejecutivos facilitando su movilidad entre las agencias, es necesario que éstas dispongan de programas similares que otorguen un trato igual a los ejecutivos en condiciones semejantes de responsabilidad (16). El planteamiento ha sido asumido por el nuevo equipo directivo de OPM y su Director ha destacado que la consideración de la función pública como una institución debe conducir a un efectivo cumplimiento de la normativa vigente evitando el exceso de delegaciones que conlleven una infinita variedad de sistemas a veces demasiado alejados del marco jurídico básico y general de la función pública federal (17).

2. POSICION Y SIGNIFICADO DE LAS FUNCIONES DE LA JUNTA DE PROTECCION Y DE SU CONSEJO ESPECIAL

La ley atribuye las funciones cuasijurisdiccionales y de control a la Junta y a su Consejo Especial que se constituyen en organismos independientes no sometidos a ninguna autoridad

(15) U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, Comptroller General Report to the Congress: Civil Service Reform - Where It Stands Today. Washington D.C. 1980.

(16) En este sentido se pronuncia Bernard ROSEN: Uncertainty in the Senior Executive Service. P.A.R. vol. 41 1981, pp. 203-207.

(17) Esta posición que supone una modificación del planteamiento demócrata anterior ha sido expuesta en numerosos discursos para una síntesis de la toma de posición, Donald J. DEVINE: A fresh look at the status quo... Management Vol. 2, N° 3, 1981, pp. 2-5

administrativa superior. Martine LAMARQUE destaca que lo más interesante del nuevo complejo institucional es el lugar que otorga la ley, a través de las disposiciones que regulan la Junta y su Consejo, a lo que podría llamarse la legalidad de la acción administrativa. A este respecto, hay que reconocer que el legislador ha querido eliminar los riesgos de la arbitrariedad administrativa erigiendo a la Junta y a su Consejo al rango de censores activos de la Administración (18).

A/ POSICION

el ejercicio de estas funciones de control se garantiza por la situación de la Junta en una posición de independencia respecto del Presidente y respecto de las diversas presiones partidistas. Al enumerar taxativamente las causas de revocación de sus miembros -ineficacia, negligencia o arbitrariedad- la ley les sustrae de la autoridad del Presidente, que anteriormente disponía de un derecho de revocación ilimitado y que únicamente se ha mantenido para los Directores de OPM que quedan bajo su control. De otra parte, la aprobación del Senado para los nombramientos no se concibe como cauce de intromisión de las tendencias partidistas sino como legitimación democrática a las instituciones encargadas de velar por la legalidad de la acción administrativa. La independencia se refuerza además por el período de los mandatos -7 años para los miembros de la Junta y 5 para los del Consejo Especial- que es superior al del Presiden-

(18) La réforme de la fonction publique fédérale aux U.S.A
Annuaire Européen d'Administration Publique, Volume
1, 1978, p. 727.

te y la imparcialidad en el desempeño de las funciones se garantiza por la incompatibilidad absoluta con el ejercicio de otros cargos públicos, a la vez que se excluye el interés personal al no ser prorrogables los mandatos.

Esta independencia se manifiesta en la asunción de potestades que ya nos son familiares y que representan auténticas innovaciones en la historia de la función pública federal. La posibilidad de suspender ciertas actuaciones administrativas, de ordenar la reforma de resoluciones que hayan conducido a abusos o de suspender las remuneraciones de los funcionarios recalcitrantes son una buena muestra de estas prerrogativas, toda vez que la autoridad de sus decisiones queda reforzada por la imposibilidad de ulteriores recursos en vía administrativa.

Especialmente problemática era la articulación de las relaciones entre la Junta y OPM ya que en la CSC las funciones de dirección primaban sobre las funciones de resolución de recursos. A este respecto, se ha invertido el equilibrio estableciéndose unas relaciones asimétricas (LAMARQUE), pues si la Oficina no tiene competencia alguna sobre la Junta, ésta puede controlar informes al Presidente y al Congreso sobre posibles reformas de los sistemas de actuación y dispone de acceso directo a los archivos de la Oficina para cumplir su misión de estudio y evaluación de los sistemas de administración de personal.

La amplitud de las competencias de investigación y denuncia del Consejo Especial ha llevado a algunos autores a atribuir este organismo el calificativo de Ombudsman de

los funcionarios (19).

Efectivamente, el informe final del Personnel Management Project, al configurar su organización y funciones, tuvo presente esa institución originariamente escandinava para atribuirle algunas de sus características (20). A pesar del evidente paralelismo de algunas funciones no parece exacta la atribución estricta del calificativo de Ombudsman pues el examen conjunto de todas las competencias indica una naturaleza distinta. LAMARQUE dice que el Consejo Especial es una institución enteramente original, habiéndole atribuido previamente el carácter de censor activo de la legalidad administrativa (21). Este organismo, más que una función unilateral de defensa de los funcionarios, realiza una función de defensa de la legalidad como un todo, su punto de referencia es el ordenamiento jurídico administrativo de la función pública y no una simple parcela de éste. La repercusión de este hecho en la situación estatutaria de los funcionarios se manifiesta, por tanto, no solamente en la defensa de derechos sino también en la exigencia de deberes.

B/ SIGNIFICADO DE LAS FUNCIONES DE LA JUNTA: FUNCION PUBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO

El establecimiento de la Junta de Protección del Sistema

(19) Cfr. J.J.N. CLOETE: Reorganisation of the United States Civil Service Commission. Saipa, Journal for Public Administration vol. 14 n° 2 1979.

(20) Cfr. Dwight A. INK (Director): Personnel Management Project, Vol. 1 Final Staff Report. GPO, Washington D.C. 1977, pp. 55-56.

(21) La réforme ..., ob. cit., p. 729.

de Méritos supone la implantación de un sistema de justicia administrativa para resolver los conflictos que se susciten en la función pública federal de lo cual se deriva la progresiva introducción de esta institución en la órbita del Derecho administrativo debido a que la inclusión de materias en esa rama del Derecho se deriva en Estados Unidos de la actuación de instancias cuasijurisdiccionales (22).

En esta cuestión, la reforma supone un cambio fundamental pues la actuación de la CSC en estos procedimientos distaba bastante de adecuarse a los requisitos del due process al confundir su tradicional función administrativa de dirección con su función cuasijudicial. Sus agentes eran frecuentemente juez y parte; las decisiones no eran publicadas; los criterios de prueba no estaban delimitados; la Comisión volvía a abrir los casos sobre una base arbitraria ... A lo largo de su historia, la Comisión cambiaba alternativamente de perspectiva al actuar en calidad de guardián del merit system y como servicio de dirección de personal de la Administración federal. Esta esquizofrenia estorbaba el ejercicio de ambas funciones y afectaba seriamente a su función

(22) Así para GELLHORN, BYSE y STRAUSS el Administrative Law es el conjunto de normas que regulan la actuación de las agencias que afecta a los intereses privados a través de sus reglamentos, resolución de recursos, investigaciones... junto a estas normas se encuentra el Derecho sustantivo producido por el legislativo y por las agencias e interpretado por los jueces (Administrative Law. Cases and Comments 7ª ed. The Foundation Press, Inc. Mineola New York 1979, p. 1).

La constitución de la Junta de Protección abre la puerta de acceso a este sistema normativo preparando un camino que recuerda el inicio de todo proceso de creación de un sistema de Derecho administrativo.

de resolución de recursos. De ahí, que estos factores llevaran a la creación de la Junta como agencia independiente cuasijurisdiccional.

Como ha destacado Robert G. VAUGHN en un trabajo sobre las primeras decisiones de la Junta, tanto su constitución como su actuación inicial ponen de manifiesto la voluntad de reconocer las particularidades que entraña la resolución de recursos en vía administrativa (administrative adjudication). Al considerar los aspectos generales de esta función se advierte que la Junta se ha apoyado conscientemente sobre los principios establecidos por el Derecho Administrativo (23). Desde este punto de partida, la resolución de conflictos en que se discutan aspectos particulares de la situación jurídica de los funcionarios ocasionará que el estatuto de éstos se vaya delimitando progresivamente de acuerdo con los criterios de aquella rama del Derecho.

En definitiva, nos encontramos ante un modo peculiar de resolución de conflictos (24). La experiencia de la Junta, afirma VAUGHN, nos recuerda que la firmeza de la revisión

(23) The Opinions of the Merit System Protection Board: A Study in Administrative Adjudication. Administrative Law Review vol. 34/1, 1982, p. 57.

(24) Obsérvese que este sistema no es equiparable al del regime administratif cuyos recursos administrativos se resuelven por los órganos jerárquicos de la Administración. Sí existe, por el contrario, un gran paralelo con los tribunales especiales que han ido surgiendo en Gran Bretaña para satisfacer pretensiones semejantes (sobre su origen y filosofía, vid. William A. ROBSON: Justice and Administrative Law. Stevens & Sons Ltd. London 1947 y Laureano LOPEZ RODO: Justicia y Administración en el Reino Unido. Instituto de Estudios Jurídicos, Madrid 1958).

judicial puede combinarse con la flexibilidad del procedimiento administrativo. Las decisiones de la Junta reflejan la confianza en el modelo judicial atemperado por el entorno administrativo en que la Junta se desenvuelve (25).

11. CONTROL POLITICO

Si en los regímenes parlamentarios las Cámaras ejercen un control sobre la Administración, que podríamos llamar

(25) The Opinions..., ob. cit., p. 25

GARCIA DE ENTERRIA ha destacado la virtualidad de un procedimiento como el presente al referirse al sistema norteamericano: "cuando se dice, como es ya un lugar común tras la polémica con DICEY, y aceptan incluso los propios autores angloamericanos, aunque con alguna reserva, que el sistema francés es superior al angloamericano por la mayor perfección técnica de las resoluciones judiciales del Conseil d'Etat, y de los demás Tribunales europeos que han adoptado sus principios respecto de la jurisprudencia administrativa de los jueces angloamericanos no especializados, se está diciendo una verdad a medias. Las decisiones judiciales advienen en nuestros sistemas ex post facto, cuando la Administración con actuación de parte, cuando no abiertamente parcial, ha decidido y ha ejecutado. La justicia administrativa viene siempre a posteriori y con toda frecuencia sin capacidad reparatoria completa, prestando satisfacciones más retóricas que efectivas, siempre tardías, rara vez -y no es exageración para quien tenga alguna experiencia práctica del funcionamiento real del sistema- rara vez, repito, totalmente eficaces para deshacer el atropello previo. El Derecho angloamericano ha volcado su esfuerzo en impedir ese atropello previo, en evitar el abuso de las decisiones tomadas en propio interés de la Administración, confiando este tipo de decisiones a órganos imparciales, actuando con unas formalidades reducidas, pero plenas en el plano de la garantía. Que la revisión jurisdiccional a posteriori sea menos sutil que la europea parece ya de menos interés desde la economía sustancial del problema básico, que es la posición del ciudadano" (Algunas reflexiones sobre el Derecho Administrativo norteamericano. A propósito de una nueva exposición sistemática del mismo. Revista de Administración Pública núm. 85, 1978, pp. 255-256).

indirecto dada la usual coincidencia de la mayoría que sostiene al Gobierno con la mayoría parlamentaria, en Estados Unidos Congreso y Presidente controlan directamente la Administración en el ejercicio de las competencias que la Constitución les otorga.

Los autores de la Constitución establecieron una separación de poderes creando un Congreso y un Presidente que están en el mismo plano legal, para desdibujar después la separación otorgándole a cada uno ciertos derechos para controlar o influir en las actividades del otro. En el caso de la función pública, si bien es cierto que la Constitución "confía el poder ejecutivo al Presidente" (artículo 11, secc. 1) no lo es menos que el Congreso dispone de una serie de competencias, no sólo para controlar la actuación del Presidente, sino también para intervenir directamente sobre estas materias.

El ejercicio de estos controles es una de las principales manifestaciones de la rivalidad por la supremacía política entre Presidente y Congreso que instauró la Constitución. El control legislativo de la Administración es uno de los cheks and balances del sistema constitucional deliberadamente diseñado para producir el compromiso legislativo-ejecutivo, pero también su conflicto y, según MADISON, para proteger las libertades (26).

1. EL CONGRESO

Como advierten PFIFFNER y PRESTHUS, sería poco realista

(26) Cfr. Joseph P. HARRIS: Congressional Control of Administration, ob. cit., pp. 4-5.

estudiar la administración de personal sin tener en cuenta al Congreso. Los cuerpos legislativos tienden a criticar a la función pública al menos por tres motivos. Primero: aunque a algunos les cueste admitirlo, muchos miembros del Congreso quieren mantener su influencia en los nombramientos y miran a los administradores profesionales como su enemigo natural a este respecto. Segundo: la CSC (OPM) es una executive agency, de aquí que sea observada por el Congreso como si estuviera del lado del Prediente durante los frecuentes períodos en que éste y el Congreso están en conflicto. Tercero: los miembros del Congreso tienden a reflejar la opinión de la calle sobre la ineficiencia de los funcionarios y a asociar todos sus defectos con una siniestra entidad conocida como "civil service" (27). La trascendencia de estos sentimientos es que pueden traducirse en mediadas concretas de actuación sobre la función pública pues el Congreso representa un freno constitucional real a los poderes del Presidente (28).

De lo expuesto cabe deducir que las actuaciones del Congreso no se derivan únicamente de un control basado en competencias en sentido técnico-jurídico estricto, sino que también se derivan de un control político. Ambas causas se entremezclan en las actuaciones y por ello es necesario tener en cuenta esta intencionalidad ambivalente. En este sentido, OGUL

(27) Public Administration, 3ª ed. The Ronal Press Company, New York 1953, p. 285.

(28) Françoise BURGESS: Les institutions américaines, ob. cit., p. 66.

manifiesta que es muy distinto analizar el control desde una perspectiva de poderes formales a analizarlo teniendo en cuenta también las relaciones informales (29). Intentaremos adoptar esta última perspectiva para ofrecer una descripción global del control legislativo.

También hay que señalar que este control puede ejercerse tanto por la Cámara de Representantes y el Senado como por los Comités a los que se ha atribuido competencias específicas sobre la función pública. Los más importantes son los Committees on Post Office and Civil Service de cada Cámara, aunque éstos no monopolizan todos los asuntos. Es frecuente que otros Comités entren a debatir cuestiones que caigan bajo su competencia (Appropriation Committees y Government Operations Committees) y eventualmente pueden crearse Comités especiales de estudio o investigación como el Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities (caso Watergate).

A/ CONTROLES FORMALES

Por controles formales entendemos aquellos que se ejercen en el marco de una competencia otorgada al Congreso por la Constitución. Dentro de estos controles también cabe distinguir si se efectúan a priori (control) o a posteriori (oversight). Comenzaremos exponiendo los primeros.

a) Aprobación de nombramientos

El artículo 11, secc. 2 de la Constitución dispone

(29) Cfr. Morris S. OGUL: Congress Oversees the Bureaucracy. Studies in Legislative Supervision. University of Pittsburgh Press 1976, p. 6.

que "el Presidente propondrá al Senado, y con su aprobación, nombrará a los embajadores, los demás ministros plenipotenciarios y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y los demás funcionarios cuyo procedimiento de designación no esté previsto por una ley".

Los constituyentes veían en el derecho de aprobación del Senado una garantía suplementaria para asegurar la competencia y honradez de los altos funcionarios. Por su parte, el Senado ha venido utilizando esta prerrogativa -unida a la consuetudinaria de la "cortesía senatorial"- para imponer al Presidente el nombramiento de un número importante de funcionarios civiles y militares de la Administración central y del Servicio exterior. En los últimos tiempos, la imposición de nombramientos ha disminuído, salvo en el cuerpo diplomático, pues los senadores prefieren negociar e imponer cuestiones determinadas en los programas políticos que se van a llevar a cabo (30).

Por otra parte, el mismo artículo de la Constitución establece también que "el Congreso mediante ley, podrá confiar el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere conveniente, al Presidente, a los tribunales de justicia o a los jefes de los Departamentos". El Tribunal Supremo ha precisado en numerosas sentencias que el Congreso no es libre de elegir una de estas autoridades sino que debe confiar el poder de nombrar a aquél que

(30) Cfr. Donald H. HAIDER: Presidential Transitions: Critical, if not Decisive. P. A. R. vol. 41, 1981, p. 209.

dirija al funcionario inferior cuyo estatuto es definido por la ley. Esta prerrogativa no es generalmente utilizada por el Congreso en su lucha de influencias con el Presidente. Para controlar la Administración prefiere utilizar otros poderes cuyo ejercicio constituye a veces una obstrucción sistemática.

b) Organización de los servicios públicos

La facultad de organizar los servicios públicos no se recoge taxativamente en la Constitución, pero ha sido el resultado de interpretar el artículo 1, secc. 8: "el Congreso tendrá facultad... para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus Departamentos o funcionarios". Evidentemente lo que se atribuye al Congreso es el poder legislativo pero lo que llama la atención es la tendencia a ejercerlo con regulaciones de detalle, especialmente en las materias referentes a la función pública cuyo cuerpo normativo ha sido llamado "a legislative strait jacket". El Congreso configura las estructuras de la Administración, define sus actividades, regula el estatuto de los funcionarios y establece los procedimientos a seguir en su actuación.

La configuración de estructuras comenzó por la creación de la Civil Service Commission como organismo para ayudar al Presidente en sus tareas de dirección de personal, pero sin estar sometido a aquél jerárquicamente... Partiendo

de esta premisa el Congreso no ha dejado de intervenir en la organización de los servicios de personal. La única válvula de escape para el Presidente es la Legislative Appropriation Act de 1932 que le confiere el poder de reorganizar los servicios del Ejecutivo, previa ley habilitante, mediante la presentación de un plan al Congreso que debe ser aceptado o vetado lisa y llanamente en el plazo de sesenta días. Sin embargo, el Congreso no ha declinado sus funciones, resulta significativo que haya organizado incluso los servicios de la Presidencia, creando en 1939 la Executive Office e integrando en ella el Bureau of the Budget, al cual se uniría, entre otros servicios, el Consejo de Asesores Económicos en 1946. Por otra parte, la fórmula empleada para la organización de los servicios públicos, que comienzan a establecerse con el New Deal, no deja de ser un compromiso pues la ubicación de estos servicios en agencias autónomas no sometidas en línea jerárquica al Presidente las sitúa dentro del Poder Ejecutivo pero al alcance de un estrecho control del legislativo que define nítidamente sus actividades a través de sus estatutos, sus procedimientos de actuación y las partidas presupuestarias detalladas que les consigna (31).

(31) Las "big seven" y su fecha de constitución son: Civil Aeronautics Board (1938), Federal Communications Commission (1934), Federal Power Commission (1930), Federal Trade Commission (1914), Interstate Commerce Commission (1887), National Labor Relations Boards (1935), Securities and Exchange Commission (1934).

Por lo que respecta al estatuto de los funcionarios es fácil comprender la trascendencia de situar los puestos dentro o fuera del sistema de méritos y al alcance o no de las luchas partidistas. En cuanto a la función pública superior, esta potestad ha sido un arma poderosa para el Congreso, pues la aprobación de un número máximo de puestos en los grados superiores, la creación de diversos estatutos y su modificación, la sustracción a la autoridad de la agencia central de personal (CSC - OPM) son técnicas eficaces para reducir el control del Presidente y disminuir la cohesión interna de la Administración. La instauración del SES supone una abdicación de algunas de estas facultades pero no hay que olvidar que el efectivo arraigo del Servicio depende en la actualidad de que el Congreso autorice la efectiva aplicación de los incentivos económicos que la ley de reforma establece.

La determinación de "procedimientos" es el último recurso para influir en la organización de los servicios públicos. El deseo de eliminar los riesgos de la arbitrariedad o de malversación de fondos públicos solo justifica parcialmente la minuciosidad y la rigidez de los textos legales, en opinión de los administradores. El formalismo excesivo viene a ser una sutil manera de controlar el ritmo y actividad de los servicios según su cumplimiento se exija más o menos a través de las técnicas de control a posteriori.

c) Aprobación de créditos

Esta competencia es utilizada por el Congreso con frecuencia

a modo de presión o de intimidación. Como hace resaltar Martine LAMARQUE (32), las prerrogativas del Congreso en esta cuestión no pueden compararse con las de los Parlamentos europeos. En estos países, la evaluación de las necesidades de los organismos administrativos -y por lo tanto del montante de créditos que les son concedidos- se efectúa en el interior de la Administración por el Ministro de Hacienda o su equivalente. El ejercicio de esta facultad explica la superioridad de estos ministros sobre sus colegas. En cambio, en los Estados Unidos, las evaluaciones que realiza la Office of Management and Budget, integrada en la Oficina Ejecutiva del Presidente, no tienen más que un valor indicativo: el Congreso las modifica siempre y de manera considerable. De esta forma, el verdadero arbitraje presupuestario se confía a una autoridad exterior al Ejecutivo y, de ahí, que los poderes de los Ministros de Hacienda europeos se parezcan más a los poderes del Congreso que a los de la OMB.

A esto habría que añadir la precisión con que se ajusta cada partida a su destino, hasta el punto de que la Comisión HOOVER llegará a calificarlas como "jungla de disposiciones minuciosas".

En esta jungla se encuentran con frecuencia auténticas directrices que se imponen a los organismos administrativos: las disposiciones presupuestarias o riders, que ya han sido mencionadas con motivo de la supresión de la GRANT Civil Service Commission y de la Career Executive

(32) La Commission..., ob. cit., p. 152.

Board. En el último caso resulta patente la imposición de la voluntad del Congreso en una cuestión muy concreta: en 1959 el Congreso suprimió el modesto presupuesto de la junta, pero además adjuntó un rider al presupuesto de la CSC por el cual se le prohibía destinar ningún tipo de fondos a dicha junta, lo que supuso la paralización de un programa que hubiera acelerado la configuración de una función pública superior más nítidamente delimitada. Otros riders importantes han sido los Personnel Office Staffing Ratios, los JENSEN Riders y la WHITTEN Amendment imponiendo restricciones al reclutamiento y promoción de personal y el BYRD Rider imponiendo una reducción importante en los gastos de publicidad (33).

Tras esto pasamos a exponer los métodos de control a posteriori también denominados oversight.

d) El impeachment

El artículo II, secc. 4 de la Constitución permite al Congreso separar de sus cargos a los funcionarios culpables

(33) Para una descripción más amplia, vid. Joseph HARRIS: Congressional Control..., pp. 192-197.

[Las posibilidades de un rider son insospechadas: en 1944 una de estas disposiciones preveía que a partir de una determinada fecha el Comisario de Riegos debería tener el título de ingeniero, lo cual equivalía a una revocación disfrazada pues el Congreso era hostil al Comisario que ocupaba el cargo, al que reprochaba ser favorable a la nacionalización de la energía eléctrica. Tras la entrada en vigor del rider el alto funcionario, que no era ingeniero, no pudo continuar legalmente en su puesto (Citado por CONAC, ob. cit., pp. 69-70).

de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves. El Congreso no ha solido utilizar esta facultad como medio habitual de control de la Administración, pero su efecto disuasivo es innegable y los acontecimientos que rodearon al asunto Watergate han demostrado que los preceptos constitucionales pueden tener en cualquier momento una extraordinaria operatividad.

e) Poder de encuesta

El estudio de esta prerrogativa presenta un interés particular para los juristas continentales poco acostumbrados a ver cómo los funcionarios son llamados a declarar ante el Parlamento. El Congreso considera el poder de encuesta como una prolongación natural de su función legislativa y en sentido idéntico se ha pronunciado el Tribunal Supremo (34).

Esta facultad se utilizó por primera vez en 1792 cuando la Cámara de Representantes se propuso aclarar las circunstancias de la derrota del General St. CLAIR contra las tribus indias. Desde entonces, se ejerció de forma episódica hasta el final de la Primera Guerra Mundial, momento en que comienzan a realizarse investigaciones de modo sistemático a través de la constitución de Comités ad hoc. En 1946, la Comisión LA FOLLETTE-MONREY,

(34) En 1927, con motivo del caso McGRAIN v. DAUGHERTY, declaraba: "el poder de encuesta y los procedimientos que permiten su ejercicio son un auxiliar esencial y adecuado de la función legislativa" (273 U.S. 135).

sobre organización del Congreso, propuso la institucionalización de estas prácticas en los siguientes términos: "los Comités de ambas cámaras deberían ser autorizados a ejercer un control constante sobre las administraciones..., y no tener que recurrir a Comisiones especiales sino dotar a los Comités de un personal específicamente encargado de realizar las encuestas... Los constituyentes establecieron el principio de la separación de poderes pero no pretendieron, sin embargo, que el ejecutivo y el legislativo tomaran caminos paralelos. La brecha que separa el Capitolio de las Administraciones se hace cada año más profunda y si no se confía al Congreso un control eficaz de las actividades del poder ejecutivo, la democracia estará en peligro" (35). La Legislative Reorganization Act de 1946, firmada por el Presidente TRUMAN, adoptaba la mayoría de las propuestas de la Comisión LA FOLLETTE-MONREY y, en especial, las concernientes al otorgamiento de poderes de encuesta a los Comités regulares.

Desde entonces su utilización se ha generalizado arrojando un balance incierto pues, por una parte, se alega que su ejercicio responde a motivos políticos partidistas, no persigue la eficacia ni la legalidad sino la intromisión de los Comités en las tareas administrativas, fomenta la rutina y no las innovaciones, supone una pérdida notable de tiempo para los administradores... Sin embargo, OGUL afirma que estas facultades responden a la evidente necesidad de controlar la burocracia en

(35) Citado por LAMARQUE, La Commission..., ob. cit. p.155.

una sociedad desarrollada. La potestad de llevar a cabo investigaciones es el coplemento necesario de los incentivos positivos (promoción, mejoras económicas) y en última instancia uno de sus objetivos es lo que FRIEDRICH ha llamado la reacción anticipada: la posibilidad de ser encausados ante un Comité de encuesta y, en su caso, ante un tribunal, induce a los funcionarios a actuar con responsabilidad (36). Encontrar el justo medio entre las intromisiones y usurpaciones de autoridad injustificadas del Congreso y la irresponsabilidad burocrática no es sencillo; según HARRIS, "en la actualidad el problema no es cómo aumentar el control del Congreso sobre el Ejecutivo, sino la forma en que el Congreso debe ejercer sus competencias e influencia sin obstruir la actividad administrativa o debilitar la autoridad ejecutiva" (37).

B/ CONTROLES INFORMALES

Con intensidad creciente, los autores americanos destacan el hecho de que el control del Congreso sobre la Administración es parte integrante del proceso político (38). Si se olvida la naturaleza intrínsecamente política del control legislativo no se es capaz de explicar los controles informales y, por

(36) Congress Oversees the Bureaucracy..., pp. 191-192.

(37) Congressional Control..., pp. 10-11.

(38) Entre otros J. LEIPER FREEMAN, J.F. BIBBY, Seymour SCHER, Dale VINYARD y Morris S. OGUL.

tanto, de intentar racionalizar su ejercicio.

Estos controles son ejercidos por los Comités o por los miembros del Congreso a través de sus consultas con los funcionarios y pueden revestir la forma de sugerencias, consejos, inspecciones, compromisos verbales, o instrucciones. Su fuerza radica en la existencia de controles formales que pueden ser puestos en marcha. Sobre las relaciones informales se levanta el entramado de alianzas que entorpece la operatividad de las directrices jerárquicas: "la contienda entre el Presidente y la burocracia es tan real hoy como siempre y no se ha producido un debilitamiento significativo de la red de alianzas triangulares que unen a todo tipo de grupos de presión con sus agentes del Congreso y sus agentes de la burocracia" (39). A la vista de esta situación KORITANSKI ha podido escribir: "la estructura de la burocracia americana equivale a la de una inmensa conspiración destinada a escapar del control ejercido por la autoridad administrativa central" (40).

La reforma de 1978 y la instauración del SES suponen un nuevo planteamiento del control legislativo de la Administra-

(39) Declaración de McGEORGE BUNDY ante el Senate Committee on Government Operations, Subcommittee on Executive Reorganization, hearings on "modernizing the Federal Government" 1968, p. 281 (Citado por Harold SEIDMAN: Politics, Position & Power. The Dynamics of Federal Organization, 3^a ed. Oxford University Press. New York, Oxford 1981, p. 88).

(40) John KORITANSKY: Le Projet Carter de réorganisation de la bureaucratie fédérale. Revue Française d'Administration Publique N° 6, 1978, p. 124.

ción, que se analizará en la última sección, tras exponer las prerrogativas del Presidente en la dirección de la función pública federal.

2. EL PRESIDENTE

En palabras de Franklin ROOSEVELT, "la Presidencia fue establecida para ser desempeñada por un Jefe del Ejecutivo único y poderoso en el que se inviste todo el poder ejecutivo del Estado" (41). Pero esta pretensión de una plena autoridad ejecutiva ni fue establecida por la Constitución ni es aceptada por el Congreso, los jueces o los funcionarios. Los Presidentes desean establecer una cadena de mando que vaya desde la Casa Blanca, a través de los Departamentos hasta los funcionarios que ejecutan las decisiones, pero esto no es cosa fácil de conseguir y ninguna de las Comisiones que han estudiado el problema, desde la Comisión BROWNLOW de ROOSEVELT a las Task Forces de CARTER, han encontrado una solución sencilla para que el Presidente ejerza su autoridad.

La Cuestión subyacente es si esta cadena de mando es conveniente para el interés general, a lo que se ha respondido: "la capacidad bastante imperfecta que posee el Jefe del Ejecutivo de inducir a los funcionarios a que cumplan sus directrices y designios resulta buena para la democracia y mala para una Presidencia fuerte" (42). La oposición de dos organismos

(41) PRESIDENT'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT: Report with Special Studies. GPO, Washington D.C. 1937, p. 5 (citado por Richard M. PIOUS: The American Presidency. Basic Books, Inc., Publishers, New York 1979, p. 211).

(42) Louis W. KOENIG: The Chief Executive, ob. cit., p. 181.

-el Internal Revenue Service y el FBI- a plegarse a las demandas, de dudosa legalidad, realizadas por el staff de la Casa Blanca durante los sucesos del Watergate puede ser un buen argumento en apoyo de la citada respuesta.

La Constitución no confiere al Presidente ni el título ni la autoridad plena de "Jefe del Ejecutivo". Aunque el artículo II le otorga "el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos", el alcance de la declaración puede ser sustancialmente distinto según se interprete por un "presidentialist" o por un "congressionalist". El conflicto entre el Presidente y el Congreso sobre la dirección de la Administración nunca ha sido resuelto y probablemente no lo sea jamás, pues se buscó deliberadamente por los constituyentes. La posición del Poder Judicial podría sintetizarse en una declaración del Juez Oliver Wendell HOLMES: "el deber del Presidente de cuidar de que las leyes se ejecuten es un deber que no va más allá de las leyes ni le obliga a hacer más de lo que el Congreso ha considerado conveniente dejar dentro de su potestad" (43). Los Tribunales han decretado que los funcionarios encargados por el Congreso a través de las leyes, presupuestos y resoluciones de adoptar ciertas actuaciones, deben obedecer estas directrices y no las órdenes del Presidente si ambas colisionan (44). Esto nos lleva a la existencia de dos cadenas de mando establecidas constitucionalmente, pero la doctrina de los poderes separados deja claro que ni el Congreso ni el Presidente necesitan subordinar su

(43) MYERS v. UNITED STATES, 272 U.S. 52 (1926)

(44) KENDALL v. STOKES, 12 Peters 524 (1837).

autoridad el uno al otro.

Es en esta estructura administrativa de poderes compartidos donde el Presidente debe ejercer las competencias que la Constitución y las leyes le encomiendan para dirigir la función pública federal.

A/ NOMBRAMIENTO Y DESTITUCION DE FUNCIONARIOS

El Presidente dispone de la potestad de nombrar y destituir a los funcionarios. Aunque en la actualidad este poder afecta a un contingente muy reducido de funcionarios, su ejercicio asegura al Presidente un control efectivo sobre la Administración (45).

Tanto la Constitución como la evolución de los usos políticos han ido limitando el número de nombramientos realizados por el Presidente. El artículo II, secc. 2 de la Constitución limita de dos formas este poder: primero, aunque los nombramientos son discrecionales, deben someterse a la aprobación del Senado; y segundo, el Congreso puede confiar el nombramiento de algunos funcionarios a la autoridad que supervise su actividad.

Según la Constitución, el Senado no puede imponer condiciones en la aprobación de los nombramientos, a diferencia de lo que ocurre con la aprobación de los Tratados interna-

(45) Martine LAMARQUE: La Commission..., ob. cit., p. 142.

cionales -que puede parecer una competencia similar- en los que el Senado dispone de un amplio margen de enmienda. Y, sin embargo, el Senado impone condiciones para la aprobación de algunos nombramientos que "si bien no son vinculantes legalmente, sí son vinculantes políticamente" (46).

En cuanto a la segunda limitación, el Congreso determina por ley los puestos que caen dentro o fuera del competitive service. Por esta vía es el Congreso, y no la Administración, quien decide en principio si un programa será dirigido por un ejecutivo de carrera o por un ejecutivo de designación política, con la consiguiente posibilidad de influir en su contenido. Además, señala los puestos cuya provisión necesita la aprobación del Senado, clasificación que se hace fundamentalmente por consideraciones políticas: así, mientras el nombramiento del Director del Bureau of the Budget no necesitaba aprobación, en 1974 se impuso la aprobación de los nombramientos de Director y Director Adjunto de la Office of Management and Budget (mismo organismo que el anterior) como medida de control sobre una de las dependencias más importantes de la Oficina Ejecutiva del Presidente que había sido el origen de las tensiones durante la administración NIXON.

A partir de 1883, la instauración del sistema de méritos irá reduciendo los nombramientos políticos a la provisión de los cargos superiores de la Administración. Aunque la mayor o menor extensión del sistema queda a la discreción del Presidente, la ampliación del servicio competitivo se

(46) Richard M. PIOUS: ob. cit., p. 219.

ha considerado como una condición imprescindible para el buen funcionamiento de la Administración y desde finales de los años cincuenta los criterios del mérito comienzan a tenerse sistemáticamente en cuenta para el nombramiento del personal político que dirigirá la Administración, en progresivo detrimento de los hombres de partido que aún siguen copando los puestos más cercanos al Presidente y los puestos denominados estratégicos.

La reducción del número de nombramientos que realiza directamente el Presidente no anula el gran alcance de su potestad, pues es el control de la función pública superior lo que le permite dirigir la Administración. En este proceso de nombramientos se plantea uno de los más graves problemas del sistema de partidos americano cuya manifestación más espinosa son las consecuencias de la financiación de la campaña electoral (47) que puede suponer la necesidad de "vender" cargos importantes con la consiguiente enajenación de prerrogativas. También en este momento se plantea

(47) La cuestión fue objeto de un detenido estudio por parte del Comité de expertos de la NAPA dirigido por Frederick C. MOSHER para analizar el caso Watergate y sus consecuencias sobre el sistema político americano. En la campaña de 1972 se gastaron 400 millones de \$ y algunas personas relacionadas con su organización fueron condenadas por la comisión de delitos en el curso de sus actuaciones (Watergate: Implications for Responsible Government. Basic Books, Inc., Publishers. New York 1974, pp. 87-89).

al Presidente una difícil disyuntiva: actuar como jefe de la nación o como jefe de un partido, imprimir en su equipo de colaboradores un espíritu de gobierno o un espíritu de partido. La decisión condicionará el ejercicio de su autoridad pues ésta ha de ser ejercida a través de los ejecutivos de designación política, y si éstos chocan contra el personal de carrera, la cadena de mando se cortará impidiendo que las directrices políticas orienten a los Departamentos y que la "memoria institucional" aconseje a la Casa Blanca (48).

Una vez nombrados los altos funcionarios políticos, el Presidente está en condiciones de dirigir la Administración y, para garantizar esa dirección ejecutiva, dispone del derecho simétrico al nombramiento: el poder de revocación. Esa amenaza, que pende constantemente sobre los political executives, es la única arma que tiene el Presidente para limitar las veleidades independentistas de sus comisionados. El alcance de esta prerrogativa ha sido progresivamente delimitado pues la Constitución no la atribuye expresamente al Presidente. Andrew JACKSON y Andrew JOHNSON libraron serias batallas con el Congreso para conseguir el poder de destitución de los Secretarios del Cabinet y al último casi le costó el impeachment. La fundamentación constitucional alegada para ejercer la potestad de destitución era la atribución del Poder Ejecutivo y la obligación de velar para que las leyes sean fielmente ejecutadas. Respecto a los funcionarios de carrera, el Presidente sólo puede destituirlos por justa

(48) Sobre la experiencia de los desembarcos de las administraciones NIXON y FORD, vid. Frederic V. MALEK: Washington's hidden tragedy. The failure to make Government word. The Free Press, Macmillan Publishing Co., Inc. New York 1978.

causa pero, en principio, sí puede ordenar su traslado o descenso en grado o sueldo con sujeción a las normas del estatuto peculiar del funcionario (o más estrictamente del puesto que éste ocupa, dada la no existencia general del rank in person de la que se deriva la aplicación de las normas del rank in job). Respecto a los ejecutivos de designación política tiene las más amplias facultades de destitución, pero, en el caso de los cargos superiores de las independent regulatory commissions, ha de someterse a los requisitos establecidos por la ley de creación según ha ido estableciendo el Tribunal Supremo en sucesivas sentencias (49).

Si el poder de revocación es el instrumento más eficaz de control sobre la Administración, ha servido también como fundamento jurídico del poder jerárquico del Presidente. El reconocimiento de este poder en Estados Unidos es relativamente reciente. La Constitución no decía al respecto más que "el Presidente... podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos en relación con cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos" (artículo II, secc. 2) y los primeros intérpretes

(49) El poder de destitución del personal político se otorgó definitivamente en MYERS v. UNITED STATES, 272 U.S. 52 (1926); posteriormente se declaró que no incluía a los miembros de las independent regulatory agencies en HUMPHREY'S EXECUTOR v. UNITED STATES, 295 U.S. 602 (1935); en algunas ocasiones, los funcionarios de designación política pueden exigir en el procedimiento de destitución las garantías del due process, WEINER v. UNITED STATES, 357 U.S. 349 (1958).

consideraron que sólo los Secretarios de los Departamentos de Defensa y Estado dependían, en razón de la naturaleza ejecutiva de sus funciones- del poder jerárquico del Presidente. Así, la práctica constitucional ha conservado el germen de la tradición colonial: las atribuciones del Presidente, considerado en un principio como heredero de los gobernadores, son esencialmente políticas (50); mientras que las atribuciones del Congreso no dejan de recordar la práctica del self-government colonial en la que las asambleas legislativas dictaban órdenes a los funcionarios. La ubicación de un buen número de servicios públicos en agencias autónomas no ha contribuido a clarificar la situación y continua siendo la prueba de la hostilidad del Congreso al poder jerárquico de la Presidencia. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, también tradicionalmente hostil a este poder, al reconocer la potestad de destitución ha mostrado desde 1926 una cierta adhesión a las tesis presidencialistas.

B/ POTESTAD REGLAMENTARIA

La Constitución preceptua que el Presidente "cuidará de que las leyes se ejecuten fielmente" (artículo II, secc.

(50) Puede ser clarificadora sobre la situación actual la posición, de NEUSTADT, para quien lo esencial del poder presidencial reside en su poder de persuasión, citando como testimonio significativo a TRUMAN que decía: "me paso todo el día intentando persuadir a la gente de que hagan aquello que ellos mismos deberían tener el buen sentido de hacer sin que yo tuviera necesidad de convencerles... eso es todo el poder de que dispone el Presidente" (Presidential Power..., ob. cit. p. 9).

3). En base a esta disposición, una evolución análoga a la del poder jerárquico, le ha confiado la potestad reglamentaria (ordinance making power). El mismo texto constitucional hubiera podido bastar para reconocerle esta potestad, pero los autores americanos rehusaron durante mucho tiempo interpretar el precepto en el sentido de conferir al Presidente el poder de dictar disposiciones generales sobre materias que el legislador no hubiera abordado previamente, rechazando así la noción de potestad reglamentaria y el principio por el cual el Ejecutivo puede dictar reglamentos relativos a la organización interna de los servicios públicos. La singularidad de la doctrina y de la tradición americana se explica por las particularidades del sistema institucional. El federalismo y la práctica del self-government ha retardado la aparición y el desarrollo de esta potestad reglamentaria: los poderes de policía administrativa han sido confiados a los Estados y no a la Unión, ni por lo tanto al Presidente; y la tradición del self-government, junto a la imprecisión del texto constitucional, ha proporcionado al Congreso argumentos fáciles para atribuirse el poder de organizar los servicios públicos (51).

El Presidente va a recibir la potestad reglamentaria por dos disposiciones básicas. La primera es el rider de 3 de marzo de 1871 que le autoriza para promulgar reglamentos que establezcan las condiciones de acceso a la función pública y los criterios de dirección del personal al servicio de la Administración federal; en base a esta autorización,

(51) Cfr. Gerard CONAC: La fonction publique..., ob. cit., pp. 94-95.

el Presidente dicta las Executive Orders. La segunda disposición es la PENDLETON ACT cuyo contenido es bastante más sutil: autoriza al Presidente para nombrar, con la aprobación del Senado, tres personas que formarán la CSC y cuya misión será asistir al Presidente en lo que juzgue necesario y ayudarlo a preparar los reglamentos que se dicten en aplicación de la ley. Esta disposición ha conducido a un desmembramiento de la potestad reglamentaria pues, de hecho, la mayoría de los reglamentos sobre la función pública han sido dictados por la Comisión. En un principio, los miembros de la Comisión eran hombres de partido hasta que los Presidentes demócratas -ROOSEVELT, TRUMAN- tuvieron la feliz idea de seleccionar personas de reconocido prestigio profesional (52), momento a partir del cual la dirección de personal en general y la potestad reglamentaria en particular se desvincularon de la carga política de la Presidencia tomando un rumbo casi independiente hasta el punto de que para KOENIG, el Presidente compartió desde un principio sus competencias sobre el civil service con el Congreso y, desde 1883, también las comparte con la Civil Service Commission (53). Para completar el cuadro de autoridades

(52) Entre éstas se contaban Leonard D. WHITE, decano de los profesores de Public Administration; Samuel ORDWAY, Commissioner de Nueva York durante la administración reformista del alcalde LA GUARDIA; Arthur S. FLEMMING, Presidente de Universidad y James M. MITCHELL, un profesional de la dirección de personal.

(53) The Chief Executive, p. 182.

concurrentes en la potestad reglamentaria también habría que mencionar a los Departamentos autorizados por la ley PENDLETON para organizar sus servicios de personal con sumisión a los criterios de la Comisión.

La delegación otorgada al Presidente por esas dos disposiciones era lo suficientemente amplia para permitirle completar las leyes existentes y para justificar la regulación de materias que el legislativo no hubiera abordado. Por su parte, el Tribunal Supremo ha aprobado esta potestad reglamentaria del Presidente al considerar que las delegaciones del Congreso conciernen a "poderes ejecutivos". Sin embargo, esto no supone una discrecionalidad ilimitada pues la jurisprudencia ha controlado la constitucionalidad de los reglamentos -al igual que la de las leyes- y ha afirmado el principio de la subordinación del reglamento a la ley (54).

C/ REORGANIZACION DE SERVICIOS

Es esta una potestad secundaria, subsidiaria y supeditada a la prepotente potestad de organización de que dispone el Congreso, salvo en periodos bélicos en que aquél delega la potestad de crear, reorganizar o incluso suprimir agencias con sujeción a ciertas limitaciones legislativas. Para cada reforma global, el Congreso debe aprobar una ley de reorganización que indique su alcance y, en base a la cual,

(54) Cfr. M. LAMARQUE: La Commission..., ob. cit., p. 145.

el Presidente puede presentar varios planes que deben ser aceptados o rechazados. De 1939 a 1973 se presentaron 105 planes de reorganización de los que solamente 23 fueron rechazados. Sin embargo, para la creación de nuevos Departamentos o agencias, el Presidente debe presentar proyectos de ley específicos que con frecuencia no logran pasar por las Cámaras como el Department of Welfare de TRUMAN, el Department of Urban affairs de KENNEDY, o la ingeniosa amalgama de seis Departamentos en cuatro propuesta por NIXON. Por otra parte, algunas unidades de la Executive Office del Presidente pueden ser creadas por Executive Order, pero las agencias presidenciales incluidas en esos servicios (OMB, National Security Council, etc.) son creadas por ley (55). En definitiva, es el Congreso quien delimita de cerca las posibilidades de reorganización de que dispone cada Presidente o, en frase de CARTER, "con la ayuda del Congreso comenzaremos a reorganizar y controlar la burocracia" (56).

D/ PRERROGATIVAS ANTE EL CONGRESO

El Presidente puede utilizar las prerrogativas que la Constitución le otorga ante el Congreso para afirmar su autoridad sobre la función pública. Así, podría utilizar su derecho

(55) Cfr. R.M. PIOUS: The American Presidency, ob. cit., pp. 214-215.

(56) State of the Union Address, 1979.

de veto para impedir la aprobación de leyes que considere inoportunas, aunque esto es infrecuente porque las leyes propuestas suelen contener disposiciones que considera interesantes, por lo que renuncia a rechazarlas en su totalidad. También puede utilizar su potestad de fijar los períodos de sesiones y, en esta línea, F.D. ROOSEVELT prorrogó algunos períodos para conseguir la aprobación de leyes en las que estaba interesado.

En la actualidad, sin embargo, el medio preferido son los mensajes al Congreso -ideados por los constituyentes para evitar una rígida separación de poderes- y que cada vez se utilizan con mayor frecuencia, pues, además del preceptivo mensaje sobre el estado de la Unión, abundan mensajes acompañados de verdaderos proyectos de ley.

No habría que despreciar -aunque no esté constitucionalmente previsto- las negociaciones del lobby presidencial, a través del cual el Presidente establece sus propias alianzas que vienen a contrapesar las establecidas entre el Congreso y la burocracia.

Se trata a fin de cuentas, de un sistema de frenos y contrapesos, tanto formales como informales, que tiene poco de cartesiano y bastante de pragmático y que resulta difícil de comprender si no se tiene en cuenta que el sistema no fue concebido para estructurar un modelo racionalista de gobierno sino para garantizar las libertades.

III. LA POSICION CONSTITUCIONAL DE LA FUNCION PUBLICA SUPERIOR

El Servicio Ejecutivo Superior -establecido como estructura de ordenación nuclear de la alta función pública- tiene por objeto hacer que mejore el arte de gobernar en el contexto de la democracia, es decir, mejorar la calidad de la acción administrativa y garantizar su subordinación a la voluntad política. De esta forma, la ley de 1978 afronta una reorganización de las relaciones entre la clase política y la función pública (57). El propósito no es ocioso pues estas relaciones habían llegado a un deterioro notable cuya manifestación más estertórea fueron las actividades ilegales y delictivas entramadas en el asunto Watergate (58). Para el establecimiento de un nuevo ámbito de relación se pretende redefinir el alcance de los poderes compartidos por el Congreso y la Presidencia sobre la función pública superior.

(57) Nicole GAIN: La Réforme de la haute fonction publique aux Etats-Unis: le Senior Executive Service. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*. 1981/6, pp. 1583-1584.
Asumimos dos ideas clave del trabajo de la autora francesa para determinar la posición de la función pública superior: supeditación al Presidente y autonomía del Servicio.

(58) Cfr. NAPA: Watergate, Implications for Responsible Government..., ob. cit., pp. 67-68.

Por lo que respecta a los poderes de la Presidencia, se intenta modificar el carácter del dominio que ejerce la clase política gubernamental sobre la función pública. En los Estados Unidos, la elección del Jefe del Ejecutivo por sufragio universal, así como la ausencia de responsabilidad del Cabinet ante el Congreso, hacen que el Presidente represente a la vez al Jefe del Estado, al jefe del Gobierno y al jefe del partido victorioso en las elecciones. Esta mezcla de papeles da a su cometido político un contenido heterogéneo que lleva a considerar el poder que ejerce sobre la Administración como más partidista que institucional; consideración que se potencia con la designación y actuación de su equipo de altos cargos que, en un buen número de casos, son designados como recompensa a su contribución a la campaña electoral. La posición del SES pretende arbitrar cauces para que los ejecutivos de carrera se sometan a la expresión de una voluntad gubernamental y no al dictado de los intereses partidistas.

Por lo que respecta a la autoridad del Congreso, el ejercicio de sus prerrogativas de control sobre la función pública había conducido a una cierta autonomía de algunos servicios administrativos que, apoyándose en sus relaciones con los Comités del Congreso y los grupos de presión (iron triangles), se parapetaban frente a las directrices jerárquicas de la cadena de mando administrativa. Además, la defensa de intereses partidistas por parte de algunos miembros de los Comités del Congreso también privaba parcialmente de legitimación al ejercicio de sus potestades de control sobre la

función pública.

La reforma de 1978 es el resultado de un compromiso por el cual el Presidente concede al Congreso y a la burocracia la promoción del personal de carrera a los puestos de responsabilidad con la consiguiente posibilidad de influir en la toma de decisiones y en la formulación de los programas de actuación; mientras que aquéllos otorgan al Presidente un amplio margen de maniobra, permitiendo a los directores de las agencias trasladar de puesto a los ejecutivos de carrera y estimular su sensibilidad e identificación con las directrices jerárquicas.

1. SUBORDINACION JERARQUICA AL PRESIDENTE

El SES se ha concebido para aumentar el control político gubernamental de la burocracia, estableciendo ciertos límites a su ejercicio. Aunque este control está legitimado por el respaldo democrático de la voluntad general, no se pretende lograr un dominio absoluto sino alcanzar el conveniente equilibrio. La determinación de los extremos de este equilibrio es harto problemática pero existen planteamientos de interés que han influido en la adopción del sistema que el SES establece.

Según ciertos postulados de la ciencia política, el control democrático se ejerce otorgando al candidato elegido el poder de determinar la política. Según esto, nos encontramos ante un modelo de control que únicamente encomienda al funcionario la ejecución de las directrices políticas estable-

cidas en la cima de la organización administrativa. Su fundamento puede encontrarse en la clásica dicotomía política-administración por la cual, si los funcionarios no tienen un status directamente representativo, no deben elaborar la política sino ejecutarla con sus mejores capacidades (59).

Según otros postulados, sin embargo, la función pública debe aislarse parcialmente del control político y tener alguna participación en la formulación de las directrices políticas pues los planteamientos de los representantes políticos pueden carecer de experiencia y son demasiado vulnerables a la presión de los grupos de intereses. Los funcionarios, debido a la estabilidad de su empleo, están menos sujetos a las presiones políticas inmediatas y pueden tener una perspectiva más amplia y a más largo plazo. De esta forma, pueden aportar a los programas estabilidad y continuidad, sin minar la posición política de sus superiores, pero haciéndoles comprender las posibles consecuencias de directrices mal planteadas. De esta forma se mejora la eficacia de las actuaciones y se protegen los intereses generales del público (60).

(59) Vid., por ejemplo, Michael HARMON: Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility, en Frank MARINY (editor): Toward a New Public Administration. Chandler Publishing Co. Scranton 1971, pp. 172-185.

(60) Herbert KAUFMAN: Reflection on Administrative Reorganization, en Frederick S. LANE (editor): Current Issues in Public Administration. St. Martin's Press. New York 1978, pp. 68-77.

Finalmente hay que observar que el control político se fundamenta en el papel de representante que desempeñan los ejecutivos de designación política y que no justifica sus decisiones arbitrarias derivadas de las preferencias partidistas o personales. Esto lleva a un modelo de control que respeta cierto aislamiento del funcionario ideado para protegerle del abuso político a la vez que le compromete en el impulso eficaz de los programas públicos. Este postulado constituye la premisa fundamental del sistema de méritos y de la consiguiente protección de los empleos de los funcionarios (61).

Los autores de la reforma han introducido en el SES el modelo de control político pero incorporando algunos aspectos del necesario aislamiento o protección de que deben gozar los funcionarios. El Servicio pretende lograr un equilibrio en el que se otorga más autoridad que antes a los ejecutivos de designación política y se dota a los ejecutivos de carrera de recursos de protección para resistir a las demandas ilegítimas de sus superiores (62).

En la situación anterior a la reforma no estaban regulados estos cauces de control. Si la administración presidencial

(61) Vid. Bernard ROSEN: The Merit System in the United States Government. A Monograph prepared for the Committee on Post Office and Civil Service, House of Representatives. Committee Print No. 94-10. GPO, Washington D.C. 1975.

(62) Toni MARZOTTO, Carolyn BAN y Edie GOLDENBERG: Controlling the Bureaucracy Will SES make a difference? . Office of Personnel Management, Washington D.C. 1981, p. 15.

lograba la colaboración de los ejecutivos de carrera no surgía el problema (63), pero cuando no se lograba esta colaboración, el equipo político de la Presidencia se veía obligado a colocar en los puestos clave personas leales ajenas a la Administración lo cual politizaba el ámbito de la alta función pública ocasionando un conflicto institucional entre la clase política y los funcionarios (64). En adelante, la estructura del SES ofrece a cualquier administración presidencial cuadros superiores de dirección dispuestos de inmediato a colaborar según las directrices que se establezcan. Esta colaboración se presta desde una estructura neutral pues un 40% de sus puestos -dado el carácter imparcial de sus funciones- se reservan a los funcionarios de carrera lo cual imposibilita su politización. Sin embargo, el 60% restante son puestos generales en los que se mezclan ejecutivos de designación política y ejecutivos de carrera que tienen obligación de identificarse con las directrices

(63) Tradicionalmente, las administraciones presidenciales demócratas han tenido más facilidad para establecer la colaboración, encontrando más obstáculos los republicanos por la dificultad que han tenido para reclutar una clase política numerosa y altamente capacitada. El problema ya se planteó en la administración EISENHOWER resolviéndose por la prudencia con que se llevaron las relaciones con los funcionarios. En la administración NIXON, por el contrario, la solución se buscó en una politización metódica para conseguir un control absoluto, lo cual dió escasos resultados.

(64) Vid. U.S. CONGRESS. HOUSE, Committee on Post Office and Civil Service, Subcommittee on Manpower and Civil Service: Final Report on Violations and Abuses of Merit Principles in Federal Employment, GPO, Washington D.C. 1976.

jerárquicas sin estar en condiciones de rechazarlas, pues la posibilidad de ser trasladados de puesto rompe sus apoyos en alianzas externas a la vez que su escaso rendimiento podría ocasionar la rebaja de la remuneración, el traslado o la pérdida de la condición de miembro del Servicio.

Estos criterios se proponen la instauración de una jerarquía organizativa, necesaria para establecer directrices políticas coactivas pero no para politizar la alta administración, pues la barrera de los 120 días siguientes al advenimiento de una nueva administración presidencial, en los que no se pueden realizar traslados, ofrece un período de convivencia forzosa en la que pueden desaparecer los habituales prejuicios y recelos; a la par que la enumeración de las decisiones prohibidas en materia de personal protege a los ejecutivos contra los abusos de poder y existen cauces de control a través de las actuaciones del Consejo Especial y de la Junta de Protección del Sistema de Méritos. En palabras de Richard M. PIOUS, estas reformas facilitarán a la administración presidencial el cubrir los puestos superiores con personal leal y terminar la secreta manipulación que ha caracterizado anteriores administraciones (65).

La posición jerárquica de la Presidencia se refuerza además por el papel que asume en adelante el Congreso sobre la función pública superior. Este papel se centra en el ejercicio de su potestad de control pero no en el ejercicio de la potestad normativa de detalle. Una vez instaurado el Servi-

(65) The American Presidency..., ob. cit., p. 232.

cio, con el tope de puestos establecido por el Congreso, la distribución de puestos por agencia y su clasificación como generales o reservados corresponde a OPM y a las agencias, sin que el Congreso tenga nada que decir al respecto, lo que supone una novedad si se tiene en cuenta la situación anterior. Por lo que respecta al control del SES, aquél se ejerce por dos vías.

La primera es jurídica y se atribuye a organismos administrativos (MSPB y su Consejo Especial) pero independientes de cualquier fiscalización superior, que se encargan de la protección de derechos individuales a través de la realización de investigaciones y de la resolución de recursos que abren la vía judicial.

La segunda vía, que podríamos llamar política, se encomienda a la General Accounting Office (66) encargada por el Congreso de comprobar la adecuación de los sistemas de administración de personal instaurados por las agencias con los criterios establecidos por la ley de reforma, así como de controlar la oportunidad de las medidas adoptadas.

(66) La Budget and Accounting Act de 1921 estableció la General Accounting Office para cuya dirección se creó el cargo de Comptroller General. Sus funciones son el control financiero del Ejecutivo y heredó todas las competencias anteriormente desempeñadas por los auditores del Tesoro. Inicialmente se configuró la General Accounting Office como organismo "independiente" de los Departamentos; para ser designado específicamente con posterioridad como "agente del Congreso" (Vid. Joseph HARRIS: Congressional Control of Administration..., ob. cit., pp. 131-162).

Los resultados de estos controles deben exponerse en informes periódicos del Comptroller General al Congreso, que indiquen la forma en que se están aplicando las disposiciones legales: clasificación de puestos, evaluación de rendimientos, distribución de incentivos económicos, imposición de sanciones disciplinarias, etc.

Estas funciones de control atribuidas de modo especial a la General Accounting Office y no a los Comités del Congreso tratan de difuminar la "cadena de mando legislativa" para definir más nítidamente la jerarquía administrativa que, eso sí, será sometida a un riguroso control realizado por varias instancias orgánicas independientes.

2. AUTONOMIA DEL SERVICIO EJECUTIVO SUPERIOR

La configuración de la función pública superior en una estructura de ordenación autónoma que atribuye a sus miembros un estatuto personal, independiente del puesto ocupado, introduce una profunda modificación en la concepción americana de la Administración. Tradicionalmente se concebía la función pública como una entidad absolutamente contingente y sin especificidad propia, al estar subordinada a la voluntad del cuerpo electoral expresada por el Presidente; de ahora en adelante, constituirá una estructura organizativa autónoma cuyos intereses estarán representados en la cima de la jerarquía administrativa a través de los ejecutivos de carrera.

Aunque se consagra la subordinación de la función pública a la clase política en cuanto individuos, se instaura un

poder propio de la función pública superior como institución. Este sector administrativo deja de ser el campo de una competición entre las fuerzas políticas del Presidente, del Congreso y de los grupos de presión para convertirse en una fuente de poder autónoma que dispondrá de la posición orgánica y de la información que le permiten influir en las decisiones que se toman en la cima de la jerarquía, a la par que tendrá la autoridad presidencial para contrarrestar las posibles presiones exteriores (67).

La configuración de esta autonomía responde a la filosofía subyacente en el civil service y no a la de la función pública organizada en cuerpos. Lo que prima es la función que ha de prestarse y no los derechos de los individuos, aunque éstos también se protejan. Sin embargo, la consideración primaria de la función lleva a una definición más completa del estatuto del funcionario que proteja efectivamente los derechos y exija puntualmente los deberes, extremo este último cuyo cumplimiento condiciona la permanencia en el Servicio, pues su subsistencia como estructura de ordenación se deriva del cumplimiento eficiente de una función y no de la imposición de las prerrogativas personales de sus miembros.

En definitiva, no se aportan cambios absolutos al modelo de poderes compartidos. La función pública superior consigue una cierta autonomía y queda más sometida al Presidente lo cual supone un acercamiento a los modelos parlamentarios.

(67) Cfr. Nicole GAIN: La Réforme de la haute fonction publique..., ob. cit., pp. 1600 y 1605.

Pero el Congreso no pierde sus prerrogativas de control que podrían aconsejar un ejercicio más de detalle de la potestad normativa, como en la situación anterior, si se advirtiese una manipulación por parte de la Presidencia. En el centro de estas relaciones permanece la negociación que impone el sistema de checks and balance: negociación entre los funcionarios y la clase política; y negociación con el Congreso que permite la subsistencia del Servicio instaurado.

342

CONCLUSIONES

1. La primera conclusión que hemos de sacar, por lo patente que se ha hecho a lo largo de las anteriores páginas, es la carencia absoluta de estudios científicos y sistemáticos de esta materia realizados por la doctrina española. La presente tesis doctoral abre, pues, un camino de investigación que puede aportar cierta luz al régimen jurídico de la función pública española por su comparación con un sistema extranjero, instaurado en el marco de unos principios constitucionales que guardan cierta similitud con los nuestros, aunque esto no quiere decir que sea útil ni conveniente la asimilación de los criterios de aquel sistema por el nuestro.
2. En los escasos estudios jurídicos que se han dedicado a la función pública federal americana se ha prestado poca atención a la investigación de los principios generales que constituyen el fundamento de su régimen jurídico. Parece de interés subrayar que estos principios, originados en las convicciones ético-políticas de aquella gran nación, no son ideas vagas sino que han adquirido una precisa formulación como principios técnicos que son el resultado de la experiencia social y jurídica. En este sentido, hay que destacar que la concepción del funcionario público como "trustee", o representante fidu-

ciario de la comunidad, orienta todo el régimen jurídico de la función pública americana para evitar la constitución de élites de poder autoperpetuadas y lograr una constante sintonía entre los servidores públicos y la voluntad del cuerpo social ("responsiveness") legítimamente expresada por sus representantes políticos democráticamente elegidos.

3. Asumida esta premisa, no debe extrañar la flexibilidad que ese principio presta al régimen jurídico de la institución funcionarial, de forma que puede ser adaptado a las necesidades políticas sin violentar su naturaleza, pues su fin esencial es el servicio a la comunidad política que relega a un segundo plano las prerrogativas de sus miembros. No se haría una exposición completa si no se advirtiese que el resultado de este planteamiento es una función pública flexible, democrática y con un rendimiento aceptable, pero incapaz de atraer a los miembros mejor capacitados de la sociedad por el escaso atractivo de sus prebendas.
4. Algunos enfoques destacan la estructura poco racional de gobierno en Estados Unidos. Presidente y Congreso

comparten competencias para la organización y dirección de la función pública federal, lo que genera dos cadenas de mando, que con frecuencia entran en conflicto, entorpeciendo la acción administrativa. Frente a esta perspectiva, queremos resaltar que la separación de poderes no se instauró por los constituyentes americanos para favorecer la eficacia administrativa, sino para garantizar los derechos y libertades públicas, evitando un posible monopolio de la autoridad política, aunque estuviese legítimamente elegida. La Constitución establece una jerarquía de valores que deben ser promovidos por los poderes públicos y, en esta jerarquía, la eficacia administrativa se supedita a la garantía de las libertades, como puede constatarse en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

5. Las disposiciones de la ley de reforma nos parece que pueden ofrecer soluciones viables para evitar los escapes a la legalidad que plantea toda macro-organización burocrática. Ante el poder burocrático insensible a la voluntad popular, se somete más directamente a la función pública y en especial a los funcionarios superiores,

a la autoridad jerárquica del Presidente que dispone de medios para exigir una estricta colaboración de los funcionarios en la ejecución de las directrices políticas. Por otra parte, ante la posibilidad de abusos de poder por el ejercicio de un control político arbitrario o partidista, se establecen instancias de tutela cuasijurisdiccional que cuentan con los medios adecuados para el restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas, sin perjuicio del ejercicio de los recursos jurisdiccionales pertinentes.

6. En igual sentido, parecen ofrecerse soluciones viables a las exigencias de eficacia y economía, derivadas de la creciente complejidad de las misiones asumidas por la Administración y de los recortes presupuestarios que impone la crisis económica. Se ha otorgado carácter jurídico positivo a algunas técnicas de organización y dirección de personal que habían demostrado su efectividad en el sector privado. Así, se ha definido con mayor claridad la evaluación periódica de los rendimientos profesionales de los funcionarios como criterio para el desarrollo de su carrera.

7. Hemos detectado una tremenda fuerza expansiva del sistema de méritos como criterio que, a través de los principios de igualdad de oportunidades y de capacidad personal, rige la administración de la función pública. Una manifestación de esta fuerza es la mejor regulación jurídica del control político sobre la función pública superior. El fin de estas normas no es aislar la alta función pública de la política, sino otorgarle una configuración institucional por la que se someta a las leyes y quede protegida de las manipulaciones arbitrarias o partidistas. Esta consideración institucional, a la vez que proporciona al Presidente y al Cabinet una organización que ejecute sus directrices, garantiza la continuidad y estabilidad en la prestación de los servicios por la disponibilidad de cuadros administrativos permanentes protegidos de "depuraciones" por las disposiciones legales que regulan su estatuto. De esta forma, también se pretende facilitar una repercusión mínima en los servicios administrativos del cambio de los partidos que alcancen la Presidencia.

8. También como manifestación de esa fuerza expansiva, es necesario detectar una corriente de opinión, promovida

por especialistas de prestigio en Ciencia Política y en Ciencia de las Administración, favorable a que se tengan en cuenta criterios de mérito para el reclutamiento de la clase política. Aunque esta cuestión no ha tenido reflejo alguno ostensible en las leyes y la selección del personal político es una competencia de ejercicio absolutamente discrecional, hoy en día puede hablarse de la existencia de usos consuetudinarios practicados desde hace más de veinte años por las administraciones presidenciales demócratas y republicanas para la selección del personal más capacitado de los sectores público y privado, llamado a ocupar los puestos políticos estratégicos de la Administración.

9. Entre las distintas virtualidades del SES, pensamos que la más importante es su posible operatividad como plataforma de colaboración entre los ejecutivos de carrera y los ejecutivos de designación política. La ley de reforma ha adoptado un modelo organizativo en el que la mayoría de los puestos superiores pueden ser desempeñados indistintamente por ambas clases de personas, lo cual permite establecer una estrecha colaboración que mejore la transmisión, comprensión y ejecución de las directrices políticas, elaboradas con criterios más realis-

tas gracias a la "memoria institucional" de los ejecutivos de carrera que informa sobre su efectiva viabilidad jurídica, técnica y práctica.

10. En la reforma puede apreciarse una notable mejora técnico-jurídica en la definición del estatuto del funcionario, al precisar con mayor claridad y rigor (dentro de lo posible para el pragmatismo jurídico norteamericano) los derechos y deberes de la persona al servicio de la Administración. La codificación de los principios del sistema de méritos y de las decisiones prohibidas en materia de personal supone una mejor configuración jurídica del contenido y alcance de los derechos del funcionario. Esto facilita una mayor fiscalización de las decisiones arbitrarias o que constituyan un abuso de poder de los superiores jerárquicos.

También se ha mejorado el perfil jurídico de los deberes, que tiene su clave en la exigencia del cumplimiento de las funciones conforme a criterios de competencia profesional previamente determinados. Esta exigencia se articula, por la técnica de los sistemas de evaluación de rendimientos, que puede tener mayor operatividad

práctica que el procedimiento sancionador.

11. La efectiva vigencia jurídica del estatuto de la función pública -protección de derechos y exigencia de deberes- se pretende garantizar por una solución claramente innovadora y distinta respecto de los sistemas de régimen administrativo: la constitución de instancias administrativas, orgánicamente independientes, de tutela cuasi jurisdiccional. Planteado el conflicto, estos organismos actúan de inmediato con un mínimo de formalidades, pero con plena garantía jurídica procedimental, desde una posición de independencia. La solución adoptada tiene presente, con carácter principal, el interés de la ley y no el interés ni de la Administración ni el de sus agentes, lo que refuerza en última instancia la vigencia efectiva del principio constitucional más importante: el principio de legalidad.

12. Finalmente queremos subrayar el hecho de que la creación de estas instancias de tutela hace que sus normas

de actuación caigan bajo la consideración doctrinal y positiva del Derecho Administrativo norteamericano. Es previsible que, además de estas normas de carácter adjetivo, las decisiones de la Junta de Protección vayan delimitando el régimen jurídico de la función pública federal y, quizás, desarrollando criterios jurídicos que conduzcan a la aprobación de nuevas normas sustantivas.

352

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACION

355

BIBLIOGRAFIA

BERSTEIN, Marver H.

The job of the Federal Executive
The Brookings Institution, Washington D.C. 1958

BIRNBAUM, Pierre

La place des hauts fonctionnaires dans l'élite du pouvoir aux Etats-Unis. A propos de la théorie de C.N. Mills

Revue Française de Science Politique. XXIII, n°4, agosto 1973, pp. 771-778.

BJUR, Wesley E. y CAIDEN, Gerald E.

On Reforming Institutional Bureaucracies.
R.I.C.A., 1980/2, pp. 359-365.

BROWN, David S.

Reforming the Bureaucracy: Some Suggestions for the New President.
P.A.R. vol 37, 1977/2, pp. 163-170.

BURGESS, Françoise

Les Institutions Américaines, 2 edition.
Presses Universitaires de France. Paris 1980.

CALDWELL, Lynton K.

Novus Ordo Seclorum: The Heritage of American Public Administration.
P.A.R. vol 36, 1976/5. pp. 476-488.

CAMPBELL, Alan K.

Civil Service Reform: A New Commitment.
P.A.R. vol 38, 1978/2. pp. 99-103.

CAMPBELL BLACK, Henry

Black's Law Dictionary.
West Publishing Co. St. Paul Minn 1979.

CHAPEL, Yves (Editor)

La préparation aux fonctions publiques administratives
par les Universités en Europe Occidentale.
Editions Cujas. Paris 1981.

CHRISTIE, E; WILLIAMS, N.

A double Interview on the SES. Two Senior Executives
on their experiences and expectations.
Management. vol 2, n° 2. Spring 1981. pp. 2-9.

CLARK, Timothy B.

Senior Executive Service-Reform From the Top.
National Journal n° 39, Sept. 1979, pp. 1542-1546.

CLEVELAND, Harlan

Systems, Purposes, and the Watergate.
P.A.R. vol. 34, 1974/3, pp. 265-268.

CLOETE, J.J.N.

Reorganisation of the United States Civil Service
Commission.
Saipa. Journal for Public Administration. Tydskrif vir
Publieke Administrasie.
Vol. 14, n° 2, June/Junie, 1979, pp. 63-79.

COFFEY, Mathew B.

A death at the White House: The short life of the New
Patronage.
P.A.R. vol 34, 1974/5, pp. 440-444.

COHN, B. & FISHER, D.

The Senior Executive Service: How to get there from
here.
Management, vol. 2, n° 1 Winter 1981, pp. 2-5.

COMELLAS, J.L.

Historia Universal. TX: De las revoluciones al libera-
lismo.
EUNSA. Pamplona 1982.

CONAC, Gerard

La fonction publique aux Etats-Unis.
Armand Colin, Paris 1958.

Le perfectionnement des fonctionnaires dans L'Administration fédérale des Etats-Unis.

Bulletin de L'Institut International d'Administration Publique, n° 11, Jul-Sept. 1969, pp. 23-40.

CORSON, John J.

Executives for the Federal Service. A program form Action in Time of Crisis.
Columbia University Press. New York 1952.

CROTHERS, George D.

American History.
Holt, Rinehart and Winston, Inc. New York 1964.

CHAPMAN, Richard A.

L'élitisme dans le recrutement des hauts fonctionnaires en Grande-Bretagne.

Revue Française d'Administration Publique, n° 12. Oct-Dec. 1979, pp. 687-701.

A United Kingdom perspective of Civil Service Reform in the United States Government.

R.I.C. A. vol XLVIII - 1982. Num. 3-4. pp. 315-316.

DAMICO, Joseph V.

Strengthening Executive Selection and Training.
Civil Service Journal Vol. 17. n° 1, pp. 1-7.

DE LA CRUZ FERRER, Juan

Procedimientos administrativos en materia de personal en la ley de reforma de la función pública norteamericana de 1978.

Documentación Administrativa. n° 196, 1982, pp. 141-176.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis

Algunas puntualizaciones en torno a la función directiva: directivos, jefes y especialistas.

R.I.C.A. XLIV, 1978/4, pp. 383-391.

DELONG, Earl H.

Who are the Career Executives?

P.A.R. vol XIX, 1959, pp. 108-113.

DELPECH, Laurens

La diffusion des principes du management public dans l'Administration Américaine. L'exemple du Civil Service Reform Act de 1978.

Revue Française d'Administration Publique n° 15, 1980, pp. 123-138.

DEMPSEY, John R.

Carter Reorganisation: A Midterm Appraisal.

P.A.R. vol 39, 1979/1, pp. 74-78.

DERSIN, A.

Quelles écoles pour les managers publics. Le point 1979 aux U.S.A.

Administration Publique. Revue du Droit Public et de Sciences Administratives. Junio 1979, tomo 3. pp. 171-189.

DEVINE, Donald J.

A fresh look at the Status quo ...

Management vol.2, n° 3, 1981. pp. 2-5.

DUBHASHI, P.R.

Organisation Changes and Personnel Management for Development Administration.

R.I.C.A. XLVI, 1980/2, pp. 172-174.

ECONOMIST, THE (22.10.77 y 3.12.77)

Reformas en la Administración Carter. Traducción de F. Santaolalla en Documentación Administrativa n° 177, 1978, pp. 225-242.

EGGER, Rowland

Civil Servants at Mid-Career: Management Training in American Universities.

Public Administration vol. 54, Spring 1976, pp. 83-98.

ENGELBERT, Ernest A.

Recent developments in Public Administration education in the United States.

En Yves CHAPEL (Editor): La préparation aux fonctions publiques administratives. Editions Cujas. Paris 1981, pp. 383-401.

ENTRENA CUESTA, Rafael

Curso de Derecho Administrativo 1/1 y 2, 7ª ed. Ed. Tecnos. Madrid 1981.

FIALKA, John J.

The War on the Bureaucracy.

Washington Star, 4-6 Junio, 1978.

FISH, Carl Russell

The Civil Service and the Patronage.

Russell & Russell. New York 1963. (Publicada por primera vez en 1904).

FOSSUM, John N.

Executive and Management Development in the Federal Service.

Comunicación a la International personnel Management Association Conference. Hershey, Pennsylvania 1974.

FOSTER, Gregory D.

The 1978 Civil Service Reform Act: Post-Mortem or Re-birth?.

P.A.R. vol. 39, 1979/1, pp. 78-86.

GAIN, Nicole

La Réforme de la haute fonction publique aux Etats-Unis: La Senior Executive Service.

Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger 1981-6. pp. 1581-1612.

Les expériences en France (Comentario al artículo de D. T. STANLEY, Civil Service Reform in The United States Government).

R.I.C.A. vol. XLVIII - 1982. nº 3-4, pp. 316-319.

GALLAS, Nesta M.

American Public Administration in Three Centuries. Presidential Observations.

P.A.R. vol. 36, 1976/5, pp. 473-474.

General Problems of the Public Service.

R.I.C.A. XLIV, 1978/1-2, pp. 151-158.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo

Revolución francesa y administración contemporánea.

Taurus Ediciones. Madrid. 1972.

Algunas reflexiones sobre el Derecho Administrativo norteamericano (a propósito de una nueva exposición sistemática del mismo).

Revista de Administración Pública nº 85, 1978, pp. 241-259.

GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio

Tratado de Derecho Administrativo Tomo 1, 3ª ed. y Tomo III. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid 1974 y 1970.

GARRIDO FALLA, Fernando

Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías superiores de la función pública.

Revista de Administración Pública nº 20, 1956, pp. 47-68.

Tratado de Derecho Administrativo V.I.

Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1980.

La posición constitucional en la Administración Pública; en la Administración en la Constitución.

Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1980, pp. 11-45.

GAUL, Annette

Why do Executives leave the Federal Service?

Management vol. 2 nº4, 1981, pp. 13-15.

- GELLHORN, Walter; BYSE, Clark y STRAUSS, Peter L.
Administrative Law-Cases and Comments 7^a ed.
The Foundation Press, Inc. Mineola, New York 1979.
- GILBERT, G. Ronald y SAUTER, John V.
The Federal Executive Institute's Executive Development
Programs.
Public Personnel Management Nov-Dec. 1979, pp. 407-415.
- GREENBERG, Sally et al.
All you ever wanted to know about SES.
Civil Service Journal 1979, Abril-Junio, pp. 2-12.
- HAIDER, Donald H.
Presidential Transitions: Critical, if not decisive.
P.A.R. vol 41, 1981, pp. 207-211.
- HAMILTON, A. & JAY, J. & MADISON, J.
The Federalist. A commentary on the Constitution of The
United States.
The Modern Library, New York.
- HARRIS, Joseph P.
The Advice and Consent of the Senate.
University of California Press. Berkeley 1953.
- Congressional Control of Administration.
The Brookings Institution, Washington D.C. 1964.
- HAVEMANN, Joel y LANOUTTE, William J.
The Comparability Factor in Federal Employee's Pay.
National Journal n^o 39, Sept. 1979, pp. 1552-1555.
- HECLO, Hugh et al. (American Society for Public Adm.)
Watergate in Retrospect: The forgotten Agenda
P.A.R. vol 36, 1976/3, pp. 306-310.

HECLO, Hugh

A Government of Strangers. Executive Politics in Washington.

The Brookings Institution. Washington, D.C. 1977.

HEFFNER, Richard D.

Introduction to the Mentor Edition of Democracy in América.

The New American Library. New York 1963.

HAURIU, André

Derecho Constitucional e instituciones políticas.

Ed. Ariel. Barcelona 1971.

JONES, Roger N.

Does "Career Executive" have a new meaning?.

Civil Service Journal. vol. 19/2, Oct/Dec 1978, pp. 6-12.

JOUVENEL, Bertrand de

"Los orígenes del estado moderno. Historia de las ideas políticas en el siglo XIX".

Ensayos Aldaba. E.M.E.S.A., Madrid, 1977.

KARL, Barry D.

Public Administration and American History: A Century of Professionalism.

P.A.R. v. 36, 1976/5 pp. 489-503.

KESSLER, Marie-Christine

La Politique de la haute fonction publique.

Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris 1978.

KILPATRICK, Franklin P.; CUMMINGS, J.R., MILTON C. y JENNINGS, M. Kent.

The Image of the Federal Service.

The Brookings Institution, Washington D.C. 1964.

KOENIG, Louis W.

The Chief Executive 3^e ed.

Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York 1975.

KONIG, Klaus.

Experiences in the Federal Republic of Germany (Comentario al artículo de D.T. STANLEY, Civil Service Reform in the United States Government).

R.I.C.A. Vol. XLVIII - 1982. n° 3-4, pp. 319-321.

KORITANSKY, John

Le projet Carter de réorganisation de la bureaucratie fédérale.

Revue Française d'Administration Publique n° 6, 1978, pp. 121-129.

LAMARQUE, Martine

La fonction publique fédérale aux Etats-Unis.

Travaux et Mémoires de la Faculté de Droit et de Science Politique D'Aix-En-Provence. Presses Universitaires de France. Paris 1971.

La Commission de la fonction publique des Etats-Unis.

Annuaire International de la Fonction Publique 1971-1972 pp. 99-160.

La Réforme de la fonction publique fédérale aux U.S.A.

Annuaire Européen d'Administration Publique, volume 1, 1978. pp. 707-731.

LASO VALLEJO, Gregorio

La función pública en Inglaterra.

Publicaciones del Centro de Formación y perfeccionamiento de funcionarios. Madrid, 1965.

Bibliografía sobre administración y reforma administrativa.

Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Madrid 1972.

LAWLER, Edward E.

Performance Appraisal and Merit Pay.
Civil Service Journal, Apr/Jun, 1979, pp. 13-18.

LEEMANS, A.F. y DUNSIRE, A. (Editores)

The Public's Servants. Checks on public servants in
European countries.
Finnpublishers. Finland 1981.

LEVINE, Charles H, y NIGRO, Lloyd G.

The Public Personnel System: Can Juridical Administra-
tion and Manpower Management coexist?.
P.A.R. vol. 35, 1975/1. pp. 98-107.

LOPEZ RODO, Laureano.

Perfectionnement des fonctionnaires européennes rôle des
établissements d'enseignement.
Colloque international sur la formation et le perfectio-
nnement des fonctionnaires européens Sarrebrück 1956.
pp. 32-54.

Justicia y Administración en el Reino Unido.
Instituto de Estudios Jurídicos. Madrid 1958.

LUBLIN, Joan S.

Uncle Sam's Hemorrhage of Senior Managers.
The Wall Street Journal, 18 de Junio de 1981.

MACNEIL, Neil y METZ, Harold W.

The Hoover Report. 1953-1955.
The Macmillan Company. New York 1956.

MACY, John y CAMPBELL, Alan

Reflections on Reform
Civil Service Journal. Vol. 19 nº 4 1979, pp. 31-37.

MALEK, Frederic V.

Washington's hidden tragedy: the failure to make Go-
vernment work.
The Free Press, Macmillan Publishing Co., New York 1978.

MARTINY, John H.

A View from de Hill.

Civil Service Journal vol. 13, n° 3, 1973, pp. 33-36.

MATHIOT, André

El federalismo en Estados Unidos.

En El Federalismo. Ed. Tecnos. Madrid 1965.

McCURDY, Howard E.

Una bibliografía sobre Administración Pública.

Instituto de Administración Pública. Madrid 1980.

Traducción de M. BAENA y R. BAÑON.

McDONALD, Joan C.

An historical survey of performance rating systems in the Federal Service.

U.S. Civil Service Commission, Washington 1974.

MEIER, Kenneth J.

Ode to Patronage: A Critical Analysis of Two Recent Supreme Court Decisions.

P.A.R. v. 41, 1981/5, pp. 558-563.

MILLS, C. Wright

The Power Elite.

Oxford University Press, New York 1957.

MODEEN, Tore

Le recrutement aux échelons supérieurs de l'administration centrale en Europe Occidentale.

R.I.C.A. vol XLIX - 1983, n° 1, pp. 61-64.

MORENO BARBERA, Fernando

El Servicio Ejecutivo Superior o la aplicación "del palo y la zanahoria" a los funcionarios federales de los Estados Unidos.

R.I.C.A. XLVI, 1980/3, pp. 244-250.

MOSHER, Frederick C.

American Public Administration in Three Centuries I. Heritage and History. Introduction.

P.A.R. v.36, 1976/5, p. 475.

MUSOLF, Lloyd D.

Separate Career Executive Systems: Egalitarianism and Neutrality.

P.A.R. vol XXI/4, pp. 409-419.

NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Watergate: Implications for Responsible Government.

Basic Books, Inc. Publishers. New York 1974.

The Protection of Merit under the Civil Service Reform Act of 1978.

Washington D.C. 1981.

NATIONAL CIVIL SERVICE LEAGUE

The Presidency and the Civil Service.

Good Government v. 84 (Spring 1967).

NEUSTADT, Richard E.

Presidential Power. The Politics of Leadership from FDR to Carter.

John Wiley & Sons, Inc. New York 1980.

NEVILLE, Raleigh

Management Vol. 1, n°2, Winter 1980. pp. 8-10.
The Probationary Period.

NEWLAND, Chester A.

Public Personnel Administration: Legalistic Reforms vs. Effectiveness, Efficiency, and Economy.

P.A.R. vol. 36, 1976/5, pp. 529-537.

Performance Appraisal of the Public Administrator: According to Which Criteria?.

L'Administration Publique: perspectives d'Avenir. Colloque International, Quebec 27-31 de Mayo de 1979.

NIGRO, Felix A. y NIGRO, Lloyd G.

Administración pública moderna.

Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 1981.

Traducción de M. GONZALEZ DIAZ y M. BAENA.

NOUAILHAT, Yves-Henri.

Historie des Doctrines Politiques aux Etats-Unis, 2^e ed.
Presses Universitaires de France, Paris 1977.

OGUL, Morris S.

Congress Oversees the Bureaucracy. Studies in Legislative Supervision.
University of Pittsburgh Press 1976.

PADOVER, Saul K.

Thomas Jefferson and the Foundations of Freedom.
Fawcett Publications, Inc. New York 1965.

PALMER, R.R. & COLTON, Joel.

A History of the Modern World, Fourth edition.
Alfred A. Knopf, Inc. New York 1971.

PATTERSON H., BRADLEY H.

On Federal Management and the Presidency.
Management vol. 1, n°5, 1980, pp. 2-5.

PFIFFNER, John M. & PRESTHUS, R. VANCE

Public Administration, 3rd. edition.
The Ronald Press Company, New York 1953.

PIC, Gérard

L'Organisation de la fonction publique fédérale aux
Etats-Unis.
Promotions, n° 42, 1957, pp. 5-12.

PIOUS, Richard M.

The American Presidency.
Basic Books, Inc., Publishers. New York 1979.

PINCUS, William

The Opposition to the Senior Civil Service.
P.A.R. vol. XVIII, 1958, pp. 324-331.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (ESPAÑA):

La Función Pública.- Actos de la III Semana de Estudios sobre la reforma administrativa.

Imprenta Nacional del B.O.E., Madrid 1963.

PRESTHUS, Robert :

Public Administration, Sixth Edition.

The Ronald Press Company, New York 1975.

RAGAN, William M.

Executive Seminar Center-New Concept in Career Development.

Civil Service Journal Vol. 4, nº3, 1964. pp. 8-13.

RAINEY, Hal G.

Preceptions of Incentives in Business and Government: Implications for Civil Service Reform.

P.A.R. vol.39, 1979, pp. 440-448.

RICKLEFS, Roger

More Executives take Work-Related Courses to keep up, Advance.

The Wall Street Journal, 3 de marzo de 1980.

RIVERO, Jean

La politique de choix des fonctionnaires en Europe. Rapport de Synthèse.

Annuaire Européen d'Administration Publicque, Volume 11, 1979, pp. 327-337.

ROBERTS, Robert N.

Conflict-of-Interest Regulation and the Federal Service. The legacy of Civil Service Reform.

En David H. ROSENBLOOM (editor): Centenary Issues of the Pendleton Act... pp. 105-125.

ROBSON, William A. (editor)

The Civil Service in Britain and France.

The Hogarth Press. Londres 1956.

ROSEN, Bernard

The Developing Role of Career Managers.

Civil Service Journal vol. 13, n°3 1973, pp. 26-31.

Merit and the President's Plan for changing the Civil Service System.

P.A.R. vol. 38, 1978/4, pp. 301-304.

Uncertainty in the Senior Executive Service.

P.A.R. vol. 41, 1981, pp. 203-307.

ROSENBLOOM, David H.

Federal Service and The Constitution

Cornell University Press. Ithaca, New York 1971.

ROSENBLOOM, David H. y CASSLER OBUCHOWSKI, Carole.

Public Personnel Examinations and the Constitution: Emergent trends.

P.A.R. v. 37, 1977/1, pp. 9-18.

ROSENBLOOM, David H. (Editor).

Centenary Issues of the Pendleton Act of 1883. The problematic legacy of Civil Service Reform.

Marcel Dekker, Inc. New York 1982.

ROSENBLOOM, David H.

Politics and Public Personnel Administration. The Legacy of 1883.

En ROSENBLOOM (editor): Centenary Issues of the Pendleton Act ..., pp. 1-10.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso

El personal al servicio de la Administración Pública.

Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid 1982.

SEIDMAN, Harold.

Politics, Position, and Power. The Dynamics of Federal Organization, 3ª ed.

Oxford University Press. New York 1980.

SINGER, James N.

Changing of the Guard: Reagan's Chance to Remold the Senior Bureaucracy.
National Journal 29.11.80, pp. 2028-2031.

SORAU, Frank J.

The Silent Revolution on Patronage.
P.A.R. v. XX, 1960/1, pp.

STAHL, O. Glenn.

Public Personnel Administration, 6 ed.
Harper & Row, Publishers. New York 1971.

STANLEY, David T. (Symposium Editor) Et al.

The merit Principle Today.
P.A.R. vol. 34, 1974/5. pp. 425-452.

STANLEY, David T., MANN, Dean E. y Doig, Jameson, N.

Men who govern. A Biographical Profile of Federal Political Executives.
The Brookings Institution. Washington D.C. 1972.

STANLEY, David T.

Civil Service Reform in the United States Government.
R.I.C.A. vol. XLVIII - 1982. n° 3-4, pp. 305-314.

STONE, Donald C.

Administrative Reform and Improvement: Observations based on fifty years of effort.
Communication a la International Association of Schools & Institutes of Administration; Round Table, Canberra 12-18 Julio de 1981.

SUGAR, Mazy M. y LEVINSON, Priscilla, L.

Performance Appraisal-Cornerstone of Civil Service Reform.
Civil Service Journal vol. 19, n° 4, 1979, pp. 19-20.

SUGARMAN, Jule M. y CAMPBELL, Alan K.

The Renaissance of Public Personnel Management: Response to a changing world environment. Comunicación presentada al XVIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Madrid 1980).

Traducción en: Documentación Administrativa, nº 187, 1980, pp. 257-276.

SULEIMAN, Ezra N.

Politics, Power, and Bureaucracy in France. The Administrative Elite.

Princeton University Press. Princeton, New Jersey 1974.

SUNDQUIST, James L.

Reflections on Watergate: Lessons for Public Administration.

P.A.R. vol. 34, 1974/5, pp. 453-461.

Jimmy Carter as Public Administrator: an Appraisal at Mid-Term.

P.A.R. vol. 39, 1979/1, pp. 3-11.

THAYER, Frederick C.

The President's Management Reforms: Theory X Triumphant.

P.A.R. vol. 38, 1978/4, pp. 309-314.

THE WASHINGTON POST (Editorial).

A Win for the President.

17 de Septiembre de 1978.

THOMAS, Rosamund.

The British Philosophy of Administration. A comparison of British and American Ideas, 1900-1939.

Longman. Londres 1978.

TIMBERG, Thomas A.

The Federal Executive. The President and the Bureaucracy.

Irvington Publishers, Inc. New York 1978.

TOCQUEVILLE, Alexis de

El antiguo régimen y la Revolución.
Ediciones Guadarrama. Madrid 1969.

La democracia en América I y II.
Alianza Editorial. Madrid, 1980.

TUNC, André ,

Le Droit des Etats-Unis.
Presses Universitaires de France, Paris 1974.

VAN RIPER, Paul P.

History of the United States Civil Service.
Row, Peterson and Company. Evanston, Illinois 1958.

The Senior Civil Service and The Career System.
P.A.R. vol. XVIII; 1958. pp. 189-200.

VARIOS AUTORES

Federal Executive Institute Forum.
The Bureaucrat, Summer/1979, pp. 2-55.

VAUGHN, Robert G.

The Spoiled System: A call for Civil Service Reform.
Public Interest Research Group. Washington D.C. 1972.

VAUGHN, Robert G.

The opinions of the Merit System Protection Board: A
study in Administrative Adjudication.
Administrative Law Review vol. 34/1, 1982, pp. 35-58.

WADE, H.W.R.

Derecho Administrativo.
Traducción de Mariano Baena del Alcazar y Elena Bar-
dón Fernández. Instituto de Estudios Políticos. Madrid
1971.

WHITE, Leonard D.

The Federalists: a study in administrative history.
New York 1948. The Macmillan Company.

The Jeffersonians: a study in administrative history.
The Macmillan Company. New York 1951.

Introduction to the study of Public Administration, 3^d
ed.
The Macmillan Company. New York 1952.

The Jacksonians: a study in administrative history.
The Macmillan Company, New York 1954.

The Republican Era: 1869-1901; a study in Administrative history.
The Macmillan Company. New York 1958.

371

DOCUMENTACION

BELLIS, Jon

Making Government Work: The Rationale for Civil Service Reform.

OPM, Washington 1979, (no publicado).

BLUM, Dick

The Executive Resources Board

OPM, Washington D.C. 1981.

CLASSIFICATION TASK FORCE, Report:

A Federal Position Classification System for the 1980's.

OPM, Washington 1981.

CUDD BROWN, J.

A selective Bibliography and Specific Bibliographies relevant to management improvement and productivity enhancement in the U.S. Government in compliance with the Civil Service Reform Act of 1978.

OPM, GPO 1980.

DEVINE, Donald J.

The U.S. Senior Executive Service.

Comunicación a la Organization for Economic Cooperation and Development. Joint activity on Public Management Improvement Rown Conference 1981.

Discurso en el Federal Executive Institute. Alumni Association. 2 de abril de 1981.

Reagan Administration Directions in Personnel Management.

Statement International Personnel Management Association. Joint Annual Conference. Washington D.C. 1981.

GALEMORE, Gary L.

A Brief Survey of Major Executive Reorganization Studies and Personnel Recommendations, 1905-1976.

U.S. Congress H.R.: History of Civil Service Merit Systems... Committee on Post Office and Civil Service (Committee Print nº 94-28) Washington 1976.

HAMPTON, Robert E.

Environment of Fedral Operations: Presidential Appoint-
ments.

Speech at Kings Point Seminar, 1966.

INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH, UNIVERSITY OF MICHIGAN

Organizational Assesments of the Effects of Civil Service
Reform.

Report Submitted to the Office of Personnel Management.
Washington 1981.

MARZOTTO, Toni; BAN, Carolyn y GOLDENBERG, Edie.

Controlling the Bureaucracy: Will SES make a differen-
ce?.

OPM 1981 (No publicado).

McGRATH, James P.

Statistical Survey on the extension of the Competitive
Civil Service Merit System, 1884-1975, and supplementa-
ry notes and tables on the competitive and excepted
service systems.

U.S. Congress H.R.: History of Civil Service Merit Sys-
tems... Committee on Post Office and Civil Service (Co-
mmittee Print N° 94-28). Washington 1976.

McMURTY, Virginia A.

Merit Principles and the Federal Civil Service: 1789 to
the present.

U.S. Congress. H.R.: History of Civil Service Merit Sys-
tems.... Committe on Post Office and Civil Service (Co-
mmitte Print n° 94-28). Washington 1976.

MERIT SYSTEM PROTECTION BOARD

(Office of Merit Systems Review and Studies):

Special Study on the Senior Executive Service. Washing-
ton 1981.

OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT

Introducing the Civil Service Reform Act. Washington
1978.

OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT

Executive Development and the Senior Executive Service.
GPO 1979

OPM (Library)

Bibliography. Public Personnel.
Management: Reform and Improvement.
Washington D.C. 1979.

OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT

Common Themes in Public Personnel Reform.
Personnel Management Reform, Vol. 1 n° 1, 1979.

A graphic presentation on the Federal Service.
GPO 1980.

Developing Executive and Management Talent. A guide
to OPM courses, fellow ships and developmental assignments.
GPO, 1980.

Senior Executive Service
GPO, 1980

Second Annual Management Conference: Toward A More
Productive Government. Cherry Hill, N.Y. 10-13 Febrero,
1980.
GPO, 1980.

The Federal Executive Institute. Bulletin 1979-1980. Bu
lletin Supplement 1981.
GPO 1979 y 1981.

Organization of the U.S. Office of Personnel Management.
GPO, 1981.

OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT

National Report U.S.A. Organization for Economic Cooperation and Development. Joint Activity on Public Management Improvement. Rome Conference 1981.

The Bulletin (Publicación periódica).

Personnel Literature (publicación periódica de información bibliográfica).

PRESIDENT'S REORGANIZATION PROJECT

(Dwight A. INK, Executive Director):

Personnel Management Project.-

vol. 1: Final Staff Report.

vol. 2: Appendices to the Final Staff Report.

vol. 3: Supplementary Materials.

GPO, Washington D.C. 1977.

RAISIN, Rachel M.

Highlights in the History of Federal Personnel Management.

Office of Personnel Management. Washington D.C. 1979.

ROSEN, Bernard

The Merit System in the United States Civil Service.-
A monograph prepared for the Committee on Post Office and Civil Service. House of Representatives. Committee Print Nº.94-10.

GPO, Washington 1975. .

SUGARMAN, Jule M.

What Managers are saying. Discurso en la Second Annual Management Conference.

Office of Personnel Management, 1980.

U.S. CIVIL SERVICE COMMISSION

(Bureau of Executive Manpower): Characteristics of the Federal Executive.

GPO, 1969.

U.S. CIVIL SERVICE COMMISSION

Biography of an ideal. A History of the Federal Civil Service.

GPO, 1973.

Program Development Conference. Launching Civil Service Reform.

Ocean City, Maryland. 22-25 Octubre, 1978.

(BUREAU OF EXECUTIVE PERSONNEL):

Executive Personnel in the Federal Service. (Informe DA MICO).

GPO, 1978.

Notes ... for Presidential Appointees.

Washington D.C. 1978.

Civil Service News (Publicación periódica).

Employee Letter.- (Publicación periódica).

U.S. CIVIL SERVICE COMMISSION - OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT

Bulletin (Directrices a las agencias sobre el modo de aplicar las normas y reglamentos que afectan a la función pública).

U.S. CONGRESS. HOUSE OF REPRESENTATIVES

History of Civil Service Merit Systems of the United States and selected foreign countries together with Executive Reorganization Studies and Personnel Recommendations. Committee on Post Office and Civil Service, Subcommittee on Manpower and Civil Service (Committee Print N° 94-28), Washington 1976.

U.S. CONGRESS

Civil Service Reform Act of 1978.- Report of the Committee on Post Office and Civil Service on H.R. 11280 to Reform the Civil Service Laws.

House Report N° 95-1403. Washington, 1978.

U.S. CONGRESS: JOINT ECONOMIC COMMITTEE

Productivity in the Federal Government. A staff study.
GPO, 1979.

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE.- COMPTROLLER GENERAL REPORTS TO THE CONGRESS:

Federal Agencies should use good measures of performance to hold Managers Accountable.

Washington D.C. 22 Noviembre 1978.

A management concern: How to deal with the nonproductive Federal Employee.

Washington D.C., 10 Agosto 1978.

Does the Federal Incentive Award Program improve productivity?.

Washington D.C., 15 Marzo 1979.

Civil Service Reform - Where it stands today.

Washington D.C., 13 Mayo 1980.

Civil Service Reform after two years: some initial problems resolved but serious concerns remain.

Washington D.C., 10 Noviembre 1981.

WEATHERHEAD SCHOOL OF MANAGEMENT, CASE WESTERN RESERVE UNIVERSITY (OHIO).

Organizational Assessments of the effects of Civil Service Reform.

Report submitted to the Office of Personnel Management.
Washington 1981.

